Évaluation de l'incidence des programmes d'aide au revenu, de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants et d'aide à la vie autonome

Rapport final

Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation
Affaires indiennes et du Nord Canada

le 10 février 2009
SGGID #1941303

TABLE DES MATIÈRES

LISTE D'ACRONYMES

LISTE D'ACRONYMES ..... **I**
RÉSUMÉ ..... **I**
Introduction ..... *i*
Méthodologie ..... *i*
Résultats généraux de l'évaluation ..... *i*
Recommandations générales qui se dégagent de l'évaluation ..... *ii*
Résultats du Programme d'aide au revenu ..... *iii*
recommandations relatives au Programme d'aide au revenu ..... *iv*
Résultats du Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants ..... *v*
Recommandations relatives au Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants ..... *v*
Résultats du Programme d'aide à la vie autonome ..... *vi*
Recommandations relatives au Programme d'aide à la vie autonome ..... *vii*
1.0 INTRODUCTION ET CONTEXTE DE L'ÉVALUATION **1**
1.1 Objectif et structure du rapport *1*
1.2 Objectifs de l'évaluation *1*
1.3 Contexte des programmes sociaux *1*
1.3.1 Aide au revenu 1
1.3.2 Réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants 4
1.3.3 Aide à la vie autonome 5
2.0 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION **8**
2.1 Élaboration du cadre et de la méthodologie d'évaluation *8*
2.2 Consultations préliminaires *8*
2.3 Examen des documents et des sources documentaires *9*
2.3.1 Examen des documents 9
2.3.2 Examen des sources documentaires 9
2.4 Examen des données administratives et financières *10*
2.4.1 Examen des données administratives 10
2.4.2 Examen des données financières 10
2.5 Comités d'experts et entrevues auprès des principaux sujets *10*
2.5.1 Comités d'experts 10
2.5.2 Entrevues auprès des principaux sujets 11
2.6 Études de cas *12*
2.6.1 Méthodologie des études de cas menées dans les collectivités 13
3.0 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DU PROGRAMME D'AIDE AU REVENU **15**
3.1 Mesure du rendement *15*
3.1.1 Cadre de mesure du rendement 15
3.1.2 Lacunes statistiques de l'AR 17
3.1.3 Possibilité de mesurer les résultats à l'aide des données 18
3.1.4 Cohérence et comparabilité des données 19
3.1.5 Capacité de rendre compte 19
3.2 Efficacité du programme *20*
3.2.1 Accès aux services 20
3.2.2 Liens/intégration avec les programmes complémentaires 21
3.2.3 Lacunes ou dédoublement des services 22
3.2.4 Comparabilité avec les programmes provinciaux 22
3.3 Incidence des programmes *22*
3.3.1 Degré de satisfaction des besoins 26
3.3.2 Incidence sur les utilisateurs finals 26
3.3.3 Incidence sur le personnel du programme à l'échelon communautaire 27
3.3.4 Incidence sur la collectivité 27
3.4 Déterminants du coût du programme *27*
3.5 Conclusions et recommandations *29*

3.5.1 Conclusion 29
3.5.2 Recommandations 30
4.0 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE RPNE 31
4.1 Mesure du rendement 31
4.1.1 Cadre de mesure du rendement 31
4.1.2 Lacunes statistiques du RPNE 32
4.1.3 Possibilité de mesurer les résultats à l'aide des données 33
4.1.4 Cohérence et comparabilité des données 34
4.1.5 Capacité de rendre compte 35
4.2 Efficacité du programme 35
4.2.1 Accès aux services 35
4.2.2 Éventail et qualité des services 37
4.2.3 Liens/intégration avec les services complémentaires 38
4.2.4 Lacunes ou chevauchements des Services 39
4.2.5 Comparabilité avec le programme provincial 39
4.3 Incidence du programme 39
4.3.1 Degré de satisfaction des besoins 39
4.3.2 Incidence sur les utilisateurs finals 44
4.3.3 Incidence sur le personnel du programme à l'échelon communautaire 44
4.3.4 Incidence à l'échelon communautaire 44
4.4 Conclusions et recommandations 46
4.4.1 Conclusions 46
4.4.2 Recommandations 46
5.0 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DU PROGRAMME D'AIDE À LA VIE AUTONOME 47
5.1 Mesure du rendement 47
5.1.1 Cadre de mesure du rendement 47
5.1.2 Lacunes statistiques de l'AVA 48
5.1.3 Possibilité de mesurer les résultats à l'aide des données 49
5.1.4 Cohérence et comparabilité des données 49
5.1.5 Capacité de rendre compte 50
5.2 Efficacité du Programme 50
5.2.1 Access aux services 50
5.2.2 Liens/intégration avec les services complémentaires 51
5.2.3 Lacunes ou chevauchements des services 51
5.2.4 Comparabilité avec les services provinciaux 51
5.3 Incidence du programme 52
5.3.1 Degré de satisfaction des besoins 52
5.3.2 Incidence sur les utilisateurs finals 56
5.3.3 Incidence sur le personnel du programme à l'échelon communautaire 57
5.3.4 Incidence à l'échelon communautaire 57
5.4 Déterminants du coût du programme 58
5.5 Conclusions et recommandations 59
5.5.1 Conclusion 59
5.5.2 Recommandations 60
PLAN D'ACTION 61

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : collectivités ayant fait l'objet d'une étude de cas 12
Tableau 2 : cadre de mesure du rendement de l'aide au revenu 16
Tableau 3 : données sur les extrants et les résultats de l'AR 17
Tableau 4 : cadre de mesure du rendement du RPNE 31
Tableau 5 : données sur les extrants et les résultats du RPNE 32
Tableau 6 : nombre de projets de RPNE chez les Premières nations, selon la région, 2001-2002 38
Tableau 7 : services comparables au RPNE offerts dans la collectivité 39
Tableau 8 : cadre de mesure du rendement de l'AVA 47
Tableau 9 : données sur les extrants et les résultats de l'AVA 48

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : dépenses de financement de l'AR ($ courants) 23
Figure 2 : total des dépenses de financement de l'AR visant à répondre aux besoins fondamentaux 23
Figure 3 : nombre mensuel moyen de prestataires de l'AR vivant dans les réserves 24
Figure 4 : nombre mensuel moyen de prestataires de l'AR vivant dans des réserves 24
Figure 5 : ratio (nombre mensuel moyen) bénéficiaires de l'AR - prestataires de l'AR 25
Figure 6 : mois-personnes d'emplois créés 25
Figure 7 : taux de dépendance envers l'AR (dans les réserves) 26
Figure 8 : financement des projets de transition domicile-travail 36
Figure 9 : attribution des fonds aux projets de prestation de soins aux enfants/services de garde 37
Figure 10 : dépenses de financement du RPNE ($ courants) 40
Figure 11 : nombre de familles bénéficiaires de projets de réinvestissement 40
Figure 12 : nombre d'enfants bénéficiaires de projets de réinvestissement 41
Figure 13 : financement des projets de nutrition des enfants 42
Figure 14 : niveaux de financement des projets d'aide aux parents 43
Figure 15 : financement des projets d'enrichissement culturel 44
Figure 16 : dépenses de financement de l'AVA (1997-2008, $ courants) 53
Figure 17 : total des jours de soins annuels (tous les volets), 1997-2008 53
Figure 18 : Programme d'aide à la vie autonome, financement des soins à domicile, 1997-2008 54
Figure 19 : financement des services aux personnes handicapées (Programme d'AVA), 1997-2008 55
Figure 20 : clients des soins en établissement (type 1) – jours de soins annuels, 1997-2008 55
Figure 21 : clients des soins en établissement (type 2) – jours de soins annuels, 1997-2008 56

LISTE D'ACRONYMES

AC	Administration centrale
AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
AL	Allocation-logement
AR	Aide au revenu
AS	Aide sociale
ASARET	Aboriginal Shelter Allowance Recipient Employment Training
AVA	Aide à la vie autonome
BDVPNQ	Bureau de développement social des Premières nations du Québec
CASC	Centres d'accès aux soins communautaires
CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats
EDRHA	Ententes de développement des ressources humaines autochtones
EFCPN	Ententes de financement Canada-Premières nations
EFG	Ententes de financement globales
ETCAF	Ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale
FNSDS	First Nations Social Development Society
GPRB	Guide de présentation des rapports des bénéficiaires
OQRE	Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (Ontario)
PCAG	Propriété, contrôle, accès et gestion
PN	Premières nations
PNE	Prestation nationale pour enfants
PSDMCPNI	Programme de soins à domicile et en milieu communautaire pour les Premières nations et les Inuits
PTPNI	Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
RPNE	Réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants
SVE	Secteur de la vérification et de l'évaluation
TESI	Training Employment Support Initiative (Colombie-Britannique)
WOP	Work Opportunity Program

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

La présente évaluation a pour objectif de prouver au Conseil du Trésor dans quelle mesure les programmes d'aide au revenu (AR), d'aide à la vie autonome (AVA) et de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants (RPNE) d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) atteignent les résultats voulus. Étant donné que les évaluations de l'AR et du RPNE ont été exécutées pas plus tard que l'an dernier (2007) et qu'un examen exhaustif du programme AVA a été effectué au cours de la même période, la présente évaluation a donc un objet différent.

Parce que les évaluations précédentes n'ont pas permis de dégager assez d'information sur les incidences, la présente évaluation devait porter sur les incidences de ces programmes sur les collectivités, sur les fournisseurs de services et sur les clients des Premières nations. En conséquence, les efforts consentis dans le cadre de l'évaluation ont été axés en grande partie sur les études de cas effectuées auprès de dix collectivités des Premières nations à l'échelle nationale, lesquelles présentent des variations régionales dans la prestation de services, la taille et l'éloignement ainsi que des ententes de financement différentes qui déterminent les exigences relatives aux programmes et à l'établissement de rapports. La plupart des collectivités ayant fait l'objet d'une étude de cas offraient les trois programmes à l'étude. Les entrevues auprès des principaux sujets interrogés ainsi que l'analyse documentaire ont permis à l'équipe des évaluateurs de comprendre le cadre général des politiques et des programmes dans lequel les dix collectivités fonctionnent et, dans la plupart des cas, luttent pour répondre aux besoins souvent uniques et exigeants des membres des collectivités.

MÉTHODOLOGIE

L'évaluation a fait appel à de multiples sources de données recensées au cours des activités suivantes :

- l'examen de 331 documents;
- l'examen de 25 sources documentaires;
- l'examen de 129 documents comportant des données administratives et financières;
- 17 entrevues auprès d'informateurs clés;
- 10 études de cas portant sur des collectivités, à savoir :
  - 77 entrevues de fournisseurs de services communautaires;
  - 181 enquêtes par sondage auprès des collectivités, principalement les bénéficiaires de l'AR;
  - 8 groupes de discussion auxquels ont participé 78 utilisateurs finals de l'AR et du RPNE;
  - 32 enquêtes par sondage auprès des utilisateurs finals de l'AVA;
  - l'examen des documents et des sources de données des collectivités;
- un comité d'experts sur l'aide à la vie autonome (5 participants);
- un comité d'experts sur l'aide au revenu et le RPNE (6 participants).

RÉSULTATS GÉNÉRAUX DE L'ÉVALUATION

Globalement, les trois programmes répondent encore aux besoins essentiels des Premières nations relativement aux questions socioéconomiques et à la santé, bien qu'à des degrés variables. L'évaluation souhaite communiquer deux observations essentielles : les questions à l'étude sont complexes, et la profondeur et la complexité des besoins sociaux dans les réserves, de même que des programmes conçus pour y répondre, nécessitent des solutions complexes et à long terme. La situation est d'autant plus complexe que le Ministère a pour politique d'offrir des programmes équivalents à ceux des provinces, ce qui donne lieu à une forte variabilité dans les taux et mesures d'aide au revenu à l'échelle du pays, ainsi que dans les politiques et la prestation du programme d'aide à la vie autonome. En conséquence, et bien que l'une des recommandations soit de réévaluer le financement d'aide au revenu (AR) de manière à veiller à satisfaire aux besoins essentiels, nous offrons des recommandations parallèles, préconisant des solutions intégrées et à long terme qui s'attaquent aux causes profondes de la pauvreté et du chômage dans les réserves. Mais des solutions « à long

terme » sont précisément cela : tandis qu'on les conçoit et qu'on les met en œuvre – idéalement dans le cadre d'une stratégie nationale – il pourrait se révéler nécessaire d'augmenter à court terme le financement pour les besoins essentiels.

Avant de présenter les constatations sur les programmes, le rapport indique les obstacles à l'évaluation des incidences. Toutefois, la méthode à base d'études de cas a permis de réaliser des analyses d'une profondeur qui compense beaucoup de ces obstacles.

La réussite d'une évaluation probante des incidences des programmes présente un certain nombre de défis importants, certains ayant été notés dans les évaluations réalisées en 2007. En voici certains parmi les plus éloquents :

- *Absence d'indicateurs de résultats valables* : AINC est dans une situation compliquée : pour respecter les exigences du Conseil du Trésor en matière de responsabilisation, le Ministère est tenu de fournir des données probantes sur les incidences des programmes, bien que les cadres d'une telle évaluation et mesure du rendement n'aient jamais été établis. Pour obtenir des données probantes permettant d'évaluer correctement les incidences des programmes, des cadres d'évaluation comportant des indicateurs de résultats valables sont requis pour orienter la collecte des données. Conformément à la culture générale relative à l'évaluation que pratiquent les ministères fédéraux canadiens, AINC élabore actuellement des modèles logiques de programmes et des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) qui comportent de tels indicateurs en vue des prochaines évaluations, mais actuellement, les données recueillies sont peu éloquentes au sujet des incidences sur les utilisateurs finals, les fournisseurs de services et l'ensemble des collectivités. Comme ces données constituent les résultats souhaités du développement social des peuples autochtones au niveau horizontal du gouvernement du Canada, le but de l'évaluation doit être le regroupement des données sur les résultats, lequel révèle les incidences des programmes à tous ces niveaux.

- *Variabilité des politiques et des programmes à l'échelle nationale* : Les évaluations se heurtent à la grande variabilité des programmes d'une région à une autre et, en ce qui concerne le RPNE, d'une Première nation à une autre. Comme le principal principe stratégique de l'AR et de l'AVA est la comparabilité avec des programmes provinciaux analogues, il en résulte un mélange disparate de politiques et d'éléments de programmes, le tout dans le cadre d'AINC. Dans certaines régions, AINC n'est qu'un bailleur de fonds, et dans d'autres, il fournit directement des services aux clients. Donner un aperçu national cohérent d'un de ces programmes constitue une tâche extrêmement complexe.

- *Cohérence et comparabilité des données* : Vu la variabilité des politiques et des programmes susmentionnés, et en raison des incohérences entre les systèmes de données d'une région à une autre, il est difficile d'obtenir un ensemble de données cohérentes et comparables. La fréquence et le type de données varient également à l'intérieur des régions selon les exigences en matière de rapports contenues dans les ententes de financement entre certaines Premières nations et AINC.

- *Manque de capacités à tous les niveaux* : Il existe des pénuries de personnel aux niveaux national, régional et communautaire. Les employés actuels dans les collectivités doivent suivre une formation sur les buts et les méthodes qui permettent de recueillir les données correctement, mais on constate également des insuffisances aux niveaux régional et national dans la gestion et l'interprétation des données ainsi qu'à la reddition de comptes aux régions et aux collectivités dans le cadre de la planification de programmes fondée sur les résultats.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES QUI SE DÉGAGENT DE L'ÉVALUATION

Voici des recommandations applicables à tous les programmes :

1. Créer un groupe de travail formé d'employés du Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AINC, de personnel des programmes et de représentants des Premières nations afin d'élaborer, pour les trois programmes, des indicateurs de résultats qui seront valables et acceptables pour les collectivités.

2. Élaborer, pour toutes les régions, un système standard de données, et normaliser les indicateurs afin de faciliter la comparabilité.

3. Le groupe de travail créé devrait discuter des principes de PCAG[1] des données des programmes.

RÉSULTATS DU PROGRAMME D'AIDE AU REVENU

Le Programme demeure pertinent : Le profil communautaire établi pour chacune des collectivités faisant l'objet d'une étude de cas ainsi que les données régionales et nationales révèlent que les niveaux élevés de pauvreté, les faibles niveaux de scolarité, les niveaux de chômage excessifs, les piètres conditions de logement et les habitations surpeuplées persistent dans les collectivités des Premières nations, ce qui met en lumière le besoin continu d'aide au revenu jusqu'à ce qu'on trouve d'autres moyens et solutions à long terme.

Les besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits : Bien que près de 90 % du budget de l'AR serve à répondre aux besoins fondamentaux, presque tous les employés et les utilisateurs s'entendent sur le fait que les besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits. Voici certaines explications plausibles à cet égard :

- AINC s'appuie sur les taux provinciaux qui tiennent compte de besoins en milieu urbain et non pas en milieu rural éloigné. Les sommes à payer par rapport au programme d'aide au revenu sont basées sur les critères d'éligibilité et barème des taux de la province ou territoire référencée.
- Il n'est pas question que des écarts de prix entre les produits dans la plupart des cas. Les frais de transport sont prohibitifs pour les bénéficiaires de l'AR qui ont signalé devoir payer des courses en taxi vers les municipalités voisines pour acheter des vêtements ou des aliments en l'absence de transport public.
- Un régime complexe en matière de logement signifie que les coûts d'habitation ne sont pas payés dans toutes les régions de sorte que, une fois le loyer déduit de leurs prestations, de nombreux bénéficiaires disposent de revenus insuffisants pour se nourrir, se vêtir, se déplacer et pour se procurer des articles personnels.
- Dans de nombreuses collectivités des Premières nations, le coût des services publics, particulièrement le chauffage des habitations, est réputé supérieur à la moyenne nationale. Souvent, la seule option possible est le chauffage à l'électricité, un choix coûteux, et le piètre état des logements intensifie le coût du chauffage.
- Le transport constitue un besoin fondamental dans les collectivités ayant fait l'objet de l'enquête par sondage. En l'absence de moyens de transport, il est parfois impossible de satisfaire d'autres besoins fondamentaux comme l'alimentation et les fournitures, mais également d'accéder à l'emploi.

Augmentation du nombre de bénéficiaires célibataires : La proportion de prestataires célibataires par rapport au nombre total de bénéficiaires a progressé au cours des dernières années. Selon les perceptions des collectivités recueillies dans le cadre de la présente évaluation, la majorité de ces personnes sont des jeunes qui choisissent l'aide au revenu dès dix-huit ans. L'évaluation n'a pas permis d'obtenir d'information détaillée pour approuver ou réfuter cette hypothèse, formulée tant par les membres des collectivités que les fournisseurs de services. Plus de 50 % des participants à l'enquête auprès des utilisateurs finals avaient moins de 35 ans.

Insuffisance considérable d'appui en faveur de solutions à long terme : Il est reconnu que des mesures concrètes et des approches intégrées – y compris la gestion des cas des clients, des approches qui tiennent compte de l'employabilité et des obstacles à l'employabilité, la satisfaction des besoins en matière d'éducation et de formation et l'appui aux parents – comme des fonds pour la formation et la garde des enfants, permettent de trouver des solutions à long terme au taux d'emploi peu élevé et à une utilisation accrue de l'assurance-emploi. Tandis que certaines provinces mettent en œuvre de telles approches, une très faible proportion (moins de 2 %) des dépenses d'AINC servent à appuyer de telles mesures. Si le résultat recherché est d'alléger la pauvreté grâce à un soutien aux membres aptes au travail des Premières nations qui reçoivent l'AR en vue d'obtenir un emploi à long terme, de telles mesures s'inscriront dans une stratégie de développement social intégrée et complexe d'AINC. Il faudra veiller à satisfaire dans l'immédiat les besoins

[1] PCAG réfère à la propriété, du contrôle, de l'accès et de la gestion des données.

essentiels, mais les solutions à long terme exigeront qu'on finance et appuie de telles mesures en partenariat avec d'autres organismes compétents, comme Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) et les organes d'éducation et de formation provinciaux, dans le cadre d'une stratégie nationale intégrée.

Résultats à long terme inconnus des mesures d'appui à l'emploi : En ce qui concerne les mesures d'appui à l'emploi financées par AINC, les données probantes sont insuffisantes et ne permettent pas de se prononcer sur leur efficacité. La mesure actuellement utilisée, soit le nombre de mois-personnes d'emploi, est approximative et ne renseigne pas sur la situation d'emploi à long terme d'une personne ou d'autres questions essentielles sur l'employabilité et la réduction de la pauvreté à long terme. ***L'enquête par sondage auprès des utilisateurs finals n'a pas permis d'obtenir cette information, car les personnes ayant réussi à se libérer de l'aide sociale pour travailler ne faisaient pas partie de l'échantillon.

Capacité limitée des employés à mobiliser et à appuyer les fournisseurs de services : Les employés d'AINC à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux n'ont pas la capacité voulue pour mobiliser et appuyer les fournisseurs de services communautaires de façon à accroître leur capacité et à améliorer la prestation des services. Ont abondé en ce sens les principaux sujets interrogés à tous les niveaux.

Contestation du rôle et du mandat d'AINC relativement à l'AR au sein du Ministère : La plupart des personnes interrogées au sein d'AINC voient leur rôle comme celui d'un « bailleur de fonds », et certains se demandent si AINC devrait continuer d'accorder une aide au revenu ou s'il ne s'agit pas là d'un rôle de compétence provinciale. La politique de la comparabilité empêche AINC d'établir toute politique valable en matière d'aide au revenu; cela nécessiterait des discussions en collaboration avec les ministères provinciaux respectifs.

RECOMMANDATIONS RELATIVES AU PROGRAMME D'AIDE AU REVENU

1. Élaborer une stratégie intégrée sur les besoins en main-d'œuvre et en emploi dans les réserves, en association avec des organismes compétents comme RHDCC, l'APN et les ministères provinciaux. Cette stratégie tiendrait compte des besoins complexes et uniques des chômeurs dans les réserves (accès restreint aux marchés du travail, obstacles multiples à l'employabilité, transports, garde d'enfants et autres soutiens nécessaires pendant qu'on suit des programmes de formation ou de perfectionnement des études.

2. À court terme, jusqu'à ce que soit établie une stratégie sur les causes premières de la dépendance à l'aide sociale, et obtenir les résultats souhaités; et mieux combler les besoins fondamentaux : examiner la politique sur l'augmentation de 2 % du financement afin d'évaluer si elle correspond aux coûts de l'AR des Premières nations.

3. À court terme, s'attaquer à la pénurie de personnel à AINC et offrir la formation requise aux niveaux national et régional.

4. À court terme, financer un échantillon représentatif d'évaluations des besoins des collectivités, ce qui fournira des mesures de coûts valables pour des facteurs comme le logement, les services publics et le transport.

5. À plus long terme, créer un groupe de travail composé de représentants d'AINC, des Premières nations et des provinces afin d'élaborer une stratégie permettant de régler les problèmes de compétence et de financement que pose l'AR, notamment une discussion des coûts associés aux besoins dans les collectivités rurales ou éloignées.

6. Lancer une stratégie intégrée en matière d'éducation et de formation avec Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), les organisations autochtones et les ministères provinciaux compétents afin de répondre aux besoins en éducation des jeunes des Premières nations, en particulier comme moyen de réduire le nombre de jeunes qui choisissent l'aide sociale plutôt que de poursuivre leurs études ou de travailler.

7. Renforcer les liens avec d'autres ministères compétents comme RHDCC afin de faciliter l'échange d'information, de sorte que les résultats à long terme de l'emploi puissent être mesurés et permettent de développer des indicateurs de résultats plus précis en vue des prochaines activités d'évaluation.

RÉSULTATS DU PROGRAMME DE RÉINVESTISSEMENT DE LA PRESTATION NATIONALE POUR ENFANTS

Le Programme est pertinent : Les profils des collectivités ainsi que les données statistiques nationales et régionales révèlent que la pauvreté persistante, le taux de chômage élevé, le faible niveau de scolarité, la rareté des emplois et le fort pourcentage d'enfants dans les collectivités des Premières nations témoignent de la nécessité d'offrir du soutien aux parents et aux enfants à faible revenu.

Le Programme répond aux besoins définis par les collectivités : L'évaluation a permis de constater que le RPNE est apprécié et qu'il répond aux besoins définis par les collectivités. Bien que la souplesse du Programme pose des défis pour la reddition de compte, dans cette perspective, elle semble constituer une force. En particulier, les programmes qui prévoient des déjeuners ou des dîners chauds à l'intention des enfants sont très appréciés par les parents et les enseignants, tout comme les programmes d'éducation culturelle.

Rapports insuffisants et inexacts : Les exigences en la matière sont insuffisantes et les rapports contiennent des données peu valables sur les résultats. Les rapports sont produits une fois par année et, habituellement, ils portent sur les extrants seulement, comme le nombre de participants et d'activités entreprises. On y constate des erreurs quant au nombre de familles participantes : il arrive qu'une famille ou un enfant participant à plusieurs programmes soit compté plus d'une fois.

Une collectivité ayant fait l'objet d'une étude de cas fait état de données en matière d'éducation : La Première nation (Bkejwanong) de Walpole Island a utilisé une bonne partie de son budget du RPNE pour des initiatives visant l'école élémentaire locale (en fonction des besoins des élèves), comme l'orthophonie et l'art-thérapie pour traiter les cas de traumatisme et de problèmes de comportement; un programme de déjeuners et de dîners chauds, des programmes de tutorat, l'achat d'équipement de sport et des excursions pour les élèves. L'école a ainsi obtenu une meilleure cote l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE).[2]

Il est extrêmement difficile de cerner les résultats : Dans l'ensemble, il est extrêmement difficile de cerner les résultats découlant des projets de RPNE, car ces projets s'inscrivent souvent dans d'autres programmes et que la réduction de la pauvreté est un résultat à long terme complexe qui présente des facettes multiples et qui pourrait être attribué à de nombreux facteurs interdépendants.

RECOMMANDATIONS RELATIVES AU PROGRAMME DE RÉINVESTISSEMENT DE LA PRESTATION NATIONALE POUR ENFANTS

1. Amorcer une discussion en règle entre les organisations des Premières nations et les employés régionaux d'AINC quant à la meilleure manière de régler les problèmes de rapports de façon à pouvoir mesurer des résultats valables.

2. Recommander aux régions d'adopter un régime de gestion semblable à celui de la région de la Saskatchewan qui :

    - énonce des attentes claires;
    - fixe des cibles, en collaboration avec les Premières nations;
    - communique l'esprit du RPNE;
    - fournit l'appui proposé dans le cadre du projet.

3. Réviser les mécanismes d'établissement de rapports afin de compter les mêmes participants plus d'une fois.

[2] Pour obtenir plus de précisions, voir le rapport sur l'étude de cas sur Walpole Island.

RÉSULTATS DU PROGRAMME D'AIDE À LA VIE AUTONOME

Le Programme est éminemment pertinent dans les collectivités : L'évaluation a révélé que les services d'AVA actuellement offerts dans les collectivités répondent à un besoin réel et sont très appréciés par les membres des collectivités et les utilisateurs finals d'AVA comme moyen d'aider les aînés et les personnes handicapées à demeurer chez eux et à jouir d'une meilleure qualité de vie. En ce qui concerne la santé des Autochtones et les données démographiques, les tendances révèlent que le besoin du Programme s'intensifiera rapidement dans un proche avenir.

Écarts significatifs entre les services : L'évaluation a permis de relever les écarts suivants relativement aux services :

- En matière d'aide à la vie autonome (AVA), le Programme ne répond pas aux besoins des enfants. Bien que l'autorisation de programme concernant les besoins particuliers des enfants en matière d'aide à la vie autonome a été adoptée en 2003, aucun financement n'a été prévu à cette fin. On a dit aux évaluateurs que, dans certains cas, les parents abandonnent aux Services à l'enfant et à la famille la garde de leurs enfants de façon à pouvoir avoir accès aux services d'aide à la vie autonome à l'extérieur de la réserve.
- Dans la plupart des provinces et territoires, les besoins des personnes handicapées par un retard de développement ou victimes d'un traumatisme crânien ne sont pas pris en charge à l'intérieur de la réserve.
- Aucune des collectivités visitées n'offrait le placement familial ou des foyers de groupe. Le placement familial représente environ 1 % à peine du profil des services de l'AVA.
- Le logement supervisé qui permettrait aux aînés fragiles de « vieillir chez eux » n'est pas offert dans le cadre du Programme.
- Bien que les soins de relève soient prévus aux termes des autorisations de programme, ils sont rarement offerts. Aucune des collectivités ayant fait l'objet d'une étude de cas n'a signalé offrir de soins de relève aux aidants membres de la famille.
- On ne répond habituellement pas aux besoins après les heures normales de travail et les fins de semaine.

Intégration au Programme de soins à domicile et en milieu communautaire des Premières nations et des Inuits au niveau communautaire : Les visites dans les collectivités ont révélé que, au niveau communautaire, les services d'AVA à domicile, compte tenu de leurs variations régionales, sont de fait intégrés au Programme de soins à domicile et en milieu communautaire des Premières nations et des Inuits au niveau de la prestation des services, sinon au niveau du financement. Cela est peut-être attribuable en partie à l'absence d'une composante de financement de la prestation des services, mais il est surtout probable que cette solution pratique et de bon sens a été conçue par les fournisseurs de services des Premières nations afin de répondre efficacement aux besoins des clients. Les exigences relatives à un double établissement de rapports et au maintien d'un financement distinct sont réputées onéreuses dans certains cas.

Souhait des aînés de « vieillir chez eux » : Dans la plupart des collectivités, les visites ont révélé le désir d'obtenir des soins en établissement ou d'autres soins supérieurs qui permettront aux aînés fragiles de « vieillir chez eux ». Les familles et les collectivités ainsi que les clients eux-mêmes ont signalé les incidences que comporte le départ des aînés à l'extérieur de la réserve alors qu'ils ont besoin de soins plus intensifs que le volet de l'AVA à domicile est en mesure d'offrir. Cette constatation a été corroborée par le groupe d'experts sur l'aide à la vie autonome, les experts ayant souligné ce fait comme étant une tendance générale des programmes provinciaux.

Financement insuffisant pour répondre aux besoins : La croissance du financement se trouve plafonnée à 2 p. 100, ce qui n'est pas suffisant pour répondre aux besoins du volet à domicile ou en établissement. Les établissements ont besoin de plus de fonds, particulièrement pour les salaires. La formule du financement dépend trop des taux de population au lieu de correspondre à des besoins précis des collectivités.

Problèmes de ressources humaines : Une des principales constatations de l'évaluation est que le Programme manque cruellement de personnel dans les collectivités. Les employés actuels sont réputés dévoués, mais menacés par le stress et l'épuisement professionnel. Il n'y a pas de parité entre leurs salaires et ceux des

professionnels homologues à l'extérieur des réserves, ce qui rend le recrutement et le maintien en poste difficiles.

Défi de l'évaluation des résultats : Le Programme ne comporte pas de cadre d'évaluation assorti d'indicateurs de résultats. Bien que le soutien des clients jusqu'à l'autonomie fonctionnelle soit un objectif du Programme, on n'a jamais défini ce que cela signifie ni précisé d'indicateur. Dans un tel cadre, pour cerner les résultats, il faudrait mener des évaluations en fonction d'un outil d'évaluation standard; il demeurerait difficile de le faire compte tenu de la complexité de facteurs interdépendants liés à l'autonomie fonctionnelle. Des indicateurs plus précis permettraient de cerner les résultats.

RECOMMANDATIONS RELATIVES AU PROGRAMME D'AIDE À LA VIE AUTONOME

1. Conserver le financement et l'autorisation du volet à domicile dans le cadre du Programme de soins à domicile et en milieu communautaire des Premières nations et des Inuits.

2. Obtenir du Conseil du Trésor le financement des services d'AVA destinés aux enfants afin de financer l'autorisation de programme en place depuis 2003.

3. Coordonner les discussions aux niveaux des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que des Premières nations afin de corriger d'autres lacunes relatives à l'AVA en matière de services, de résoudre les problèmes de compétences et d'élaborer une approche intégrée pour réaliser un continuum complet de modèle de soins.

4. Financer les évaluations des besoins d'AVA axés sur les collectivités, et utiliser l'information comme base pour réviser les niveaux de financement actuels.

1.0 INTRODUCTION ET CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

1.1 OBJECTIF ET STRUCTURE DU RAPPORT

Le présent rapport renferme une synthèse et une analyse de toutes les données provenant de l'ensemble des sources mises à profit aux fins du projet d'évaluation.

Le rapport est structuré comme suit :

- Section 1.0 : introduction et contexte de l'évaluation;
- Section 2.0 : méthodologie de l'évaluation;
- Section 3.0 : résultats du Programme d'aide au revenu;
- Section 4.0 : résultats du Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants; et,
- Section 5.0 : résultats du Programme d'aide à la vie autonome.

Chaque section traitant des résultats d'un programme en particulier (c.-à-d. les sections 3 à 5) renferme, outre la description de la mesure du rendement du programme en question, de son efficacité et de son incidence, des conclusions et recommandations s'y rapportant expressément.

1.2 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen du Secteur de la vérification et de l'évaluation (SVE) d'AINC avait retenu les services de contractuels pour l'évaluation des programmes d'AR et de RPNE en décembre 2007, tandis que les responsables du Programme d'AVA avaient procédé à l'évaluation de leur propre programme en novembre 2007. Après avoir examiné les rapports d'évaluation, le Conseil du Trésor a signalé la nécessité d'évaluer plus à fond ces programmes afin d'obtenir des renseignements sur « la pertinence, l'efficacité et l'incidence continues de ces trois programmes » (énoncé de travail, page 1).

Par conséquent, le Secteur de la vérification et de l'évaluation s'est engagé à mener des évaluations de suivi de l'incidence des programmes d'AR, de RPNE et d'AVA, essentiellement axées sur l'évaluation de leur incidence sur les utilisateurs finals et de leur efficacité à la lumière de leurs objectifs actuels. Par souci de rentabilité, les trois programmes ont été examinés, non pas séparément, mais bien dans le cadre d'une même évaluation.

Voici les objectifs de l'évaluation des programmes d'AR, de RPNE et d'AVA :

- Rendre compte de l'intégrité/fiabilité des données relatives aux programmes en passant en revue les capacités de collecte de données de ces trois programmes;
- Évaluer l'efficacité des programmes sous l'angle de la réalisation de leurs objectifs courants; et,
- Évaluer l'incidence des programmes sur les utilisateurs finals.

1.3 CONTEXTE DES PROGRAMMES SOCIAUX

La présente section du rapport renferme un bref historique des programmes d'aide au revenu, de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants et d'aide à la vie autonome.

1.3.1 AIDE AU REVENU

Modalités d'exécution et objectifs du Programme

Du point de vue des dépenses globales, le Programme d'aide au revenu (AR) est le plus important programme de développement social d'AINC et le quatrième plus important programme de bien-être social au Canada.

En 2006-2007, le Programme d'AR a fourni des services de base à environ 150 000 personnes dans 630 collectivités des Premières nations (PN).

Les modalités d'exécution du Programme d'aide au revenu sont fixées par la décision prise par le Conseil du Trésor. AINC a l'obligation d'offrir des prestations sociales comparables à celles dont bénéficient les autres citoyens canadiens dans leur province. Une fois que les membres du Cabinet se sont entendus sur les paramètres généraux du programme, une proposition est présentée au Conseil du Trésor indiquant le mode d'utilisation des fonds.[3]

Les objectifs du Programme sont les suivants : fournir une aide financière pour répondre aux besoins de base et aux besoins particuliers des personnes démunies qui habitent dans les réserves des Premières nations et de leurs personnes à charge[4] (s'agissant des contributions), fournir une aide financière afin de satisfaire aux besoins quotidiens de base conformément aux conditions du Programme[5] (dans le cas des subventions) et fournir une aide aux membres des PN admissibles afin qu'ils bénéficient d'une formation préalable à l'emploi, d'un soutien ou d'autres mesures actives.[6]

Le Programme tente d'atteindre ces objectifs en offrant un financement en vue de satisfaire aux besoins fondamentaux et, de plus en plus souvent ces dernières années, d'aider les bénéficiaires à surmonter les obstacles à l'emploi. Certaines provinces, comme l'Ontario et l'Alberta, ont mis en œuvre des programmes de mesures actives intégrés aux programmes sociaux. Plus précisément, le Programme d'aide au revenu de l'Ontario (« *Ontario au travail* ») est centré sur des mesures actives (volet « aide à l'emploi »); le programme de l'Alberta comprend également un important volet de mesures actives, tout comme celui de la Colombie-Britannique, offert par l'intermédiaire de la « *Training Employment Support Initiative* » (TESI) en vertu duquel les collectivités peuvent mettre en place des programmes grâce auxquels les assistés sociaux peuvent acquérir les compétences dont ils ont besoin pour suivre une formation professionnelle ou un programme d'éducation, ou trouver un emploi.[7] Les programmes des Premières nations de ces régions prévoient la prise de mesures actives à des degrés variables suivant leurs capacités et l'aide fournie.

Les quatre principaux volets du financement du Programme d'aide au revenu sont les suivants :

1. ***Besoins fondamentaux*** – aide financière pour répondre aux besoins liés à l'alimentation, aux vêtements et au logement;
2. ***Besoins spéciaux*** – aide financière pour répondre aux besoins spéciaux en matière de biens et de services qui sont essentiels au bien-être physique et social des prestataires mais qui ne font pas partie des besoins fondamentaux, par exemple, un régime alimentaire spécial, etc.;
3. ***Soutien des activités précédant l'emploi*** – aide financière pour soutenir des activités comme le counselling, l'acquisition de connaissances élémentaires ou essentielles et le transfert des prestations d'aide au revenu aux projets de formation et d'expérience de travail; et
4. ***Prestation de services*** – aide financière versée à l'administrateur d'une Première nation, par exemple au conseil tribal, au chef ou aux conseillers, ou à la province ou territoire, pour couvrir le coût de la prestation de services.[8]

Les résultats attendus du Programme d'aide au revenu sont les suivants :

- Soulager une situation de détresse;
- Maintenir une indépendance fonctionnelle dans les réserves, conformément aux normes de la province ou du territoire en question; et,

---

[3] Affaires indiennes et du Nord Canada. (2005). *Programme d'aide au revenu – Manuel national*. Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

[4] AINC- Direction des services sociaux et de la justice. (Août 2008). *Draft Results-based Management and Accountability Framework: Income Assistance, Assisted Living and National Child Benefit Reinvestment* (projet de cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats : aide au revenu, aide à la vie active et réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants).

[5] Idem.

[6] Idem.

[7] Idem.

[8] AINC- Direction des services sociaux et de la justice. (Août 2008). *Draft Results-based Management and Accountability Framework: Income Assistance, Assisted Living and National Child Benefit Reinvestment* (projet de cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats : aide au revenu, aide à la vie active et réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants) ET Affaires indiennes et du Nord Canada. (2005). *Programme d'aide au revenu – Manuel national*. Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

- Favoriser une plus grande autonomie pour les membres et les collectivités des Premières nations.[9]

En règle générale, deux types d'ententes de financement ont été signées avec les Premières nations qui n'ont pas conclu leurs propres ententes sur l'autonomie gouvernementale : les Ententes de financement globales (EFG), d'une durée d'un an, comportent des programmes financés au moyen de contributions, de paiements de transfert flexibles et de subventions; et les Ententes de financement Canada-Premières nations (EFCPN), qui sont des ententes de financement globales pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans et pouvant inclure des fonds provenant d'autres ministères fédéraux.[10]

À l'heure actuelle, 81 000 prestataires et 159 000 bénéficiaires de toutes les régions du pays reçoivent un soutien du Programme d'aide au revenu. En 2008-2009, les dépenses/le budget d'exploitation prévus du Programme d'AR s'établissent à 696,6 millions de dollars. L'augmentation annuelle prévue est d'environ 2 % jusqu'en 2012 – 2013.[11]

Le Programme a pour ligne directrice de fournir des services d'aide à l'emploi comparables à ceux offerts par les provinces ou territoires. Les diverses régions tentent donc de suivre le rythme de l'évolution de ces services dans leur province ou territoire mais elles ne sont pas toujours en mesure d'offrir le même genre et le même niveau de service. En dehors du financement du programme, AINC donne des conseils stratégiques et veille au respect des exigences.

Au total, 18 % du budget du Programme d'aide au revenu est consacré à la satisfaction des besoins fondamentaux en matière de logement (allocation-logement).[12] Chaque administration provinciale au Canada accorde une allocation-logement (AL) à des personnes à faible revenu, qui sont démunies ou touchent une aide sociale. Les fonds alloués pour répondre aux besoins en matière de logement varient d'une région à l'autre du pays et, dans certaines collectivités, seules les personnes qui ont signé un contrat de location ont accès à ce financement.

Variations régionales

Dans la plupart des régions, AINC verse directement des fonds aux Premières nations ou aux conseils tribaux qui, à leur tour, offrent le Programme aux bénéficiaires admissibles; quoique d'une manière qui diffère selon la région. En Ontario, le Programme relève de la province mais est exécuté par des agents de prestation des Premières nations en application du protocole d'entente sur les programmes d'aide sociale pour les Indiens (qu'on appelle souvent le « protocole de 1965 ») conclu entre le gouvernement du Canada et l'Ontario. En vertu de l'entente de 1965, la province assume la responsabilité d'offrir des services d'aide au revenu aux 110 Premières nations en Ontario, tandis qu'AINC finance les programmes provinciaux dans les réserves. En Ontario, les Premières nations font office d'agents de prestation du Programme d'aide au revenu. AINC verse directement aux Premières nations la portion « municipale » (20 % pour avantages sociaux, 50 % pour frais d'administration). La province finance la portion provinciale (80 % pour avantages sociaux, 50 % pour frais d'administration) du versement de l'AR aux bénéficiaires « qui résident ordinairement dans les réserves »,[13] puis elle facture ces coûts à AINC. En conséquence, AINC rembourse à la province environ 93 % des coûts d'AR, conformément à l'accord de 1965.

Les Premières nations du Québec, du Manitoba, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario ont également accès à un « deuxième niveau de service », assurant la prestation d'outils et d'un soutien aux collectivités des Premières nations. Au Québec, ce service est coordonné par les Premières nations et n'est pas financé par AINC. En Colombie-Britannique, le deuxième niveau de service est offert par la *First Nations Social Development Society*, un groupe d'exécution des Premières nations qui collabore étroitement avec le personnel

[9] AINC- Direction des services sociaux et de la justice. (Août 2008). *Draft Results-based Management and Accountability Framework: Income Assistance, Assisted Living and National Child Benefit Reinvestment.* (projet de cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats : aide au revenu, aide à la vie active et réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants) ET Affaires indiennes et du Nord Canada. (2005). *Programme d'aide au revenu – Manuel national.* Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

[10] Affaires indiennes et du Nord Canada. (2007). *Programme d'aide au revenu – Manuel national.* Extrait sept. 2008, du site http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/mnl/afv/afv_e.html.

[11] Affaires indiennes et du Nord Canada.(10 janvier 2008). *Draft Integrated RMAF / RBAF for Income Assistance, Assisted Living, and National Child Benefit Reinvestment Programs* (projet de CGRR/CVAR intégré : programmes d'aide au revenu, d'aide à la vie active et de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants).

[12] AINC. (2007). *Évaluation du Programme d'aide au revenu.* Ottawa : AINC – Secteur de la verification et de l'évaluation.

[13] Comprend les bénéficiaires actuellement dans les réserves, mais aussi ceux qui ont quitté la réserve depuis moins de 12 mois.

régional d'AINC. Au Manitoba, AINC accorde un financement aux conseils tribaux qui jouent le rôle d'agents de prestation du deuxième niveau de service : leur tâche étant de fournir un soutien « sur place » au titre des frais administratifs. L'Ontario finance à l'heure actuelle un projet pilote en vertu duquel des niveaux plus élevés de financement des frais administratifs sont accordés, dans 19 endroits, à des entités de « deuxième niveau », soit des conseils tribaux, soit des groupes de Premières nations. Ce projet pilote fera l'objet d'une évaluation avant la fin de l'année.

1.3.2 Réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants

Modalités d'exécution et objectifs du Programme

Le Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants (RPNE) est un volet de l'initiative Prestation nationale pour enfants (PNE) de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) administrée à l'extérieur des réserves dans toutes les régions du Canada. La PNE est une initiative relevant de l'Entente-cadre pour l'union sociale visant à trouver des solutions au problème de la pauvreté chez les enfants, promouvoir l'intégration au milieu du travail et accroître le degré d'harmonisation des programmes. Le Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants (RPNE) d'AINC, mis en œuvre en 1998 en tant qu'initiative fédérale-provinciale-territoriale, puise à même les fonds générés par le processus complexe de compensations versées du fait que des sommes ont été économisées au titre de l'AR/de la PNE.

Dans l'ensemble, l'initiative de PNE est coordonnée par l'entremise de RHDCC; le volet RPNE d'AINC est financé par le Conseil du Trésor (crédit 15 – Subventions et contributions). Le Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants peut être administré en vertu d'ententes conclues avec une province, un territoire ou une Première nation. Ces ententes peuvent prendre des formes différentes; il peut s'agir, entre autres, d'un protocole d'entente entre AINC et la province, le territoire ou la Première nation, d'une entente bilatérale entre AINC et la province, le territoire ou la Première nation ou de relations de travail communes spéciales entre AINC et les autorités des Premières nations.[14]

Les objectifs du Programme en matière de secours aux démunis vivant dans des réserves sont les suivants : aider à prévenir la pauvreté chez les enfants et à en réduire l'ampleur, offrir des mesures pour inciter la population à travailler en améliorant la situation des familles de travailleurs à faible revenu qui ont des enfants et réduire le chevauchement et le double emploi en simplifiant l'administration des prestations pour enfants.[15]

Le Programme tente d'atteindre ces objectifs en subventionnant des activités relevant des cinq secteurs suivants :

- ***Soins aux enfants*** - programmes d'amélioration des garderies afin qu'un plus grand nombre de familles à faible revenu puissent y avoir accès;
- ***Alimentation des enfants*** – programmes visent à améliorer la santé et le bien-être des enfants en leur offrant des repas dans les écoles et en faisant l'éducation alimentaire des parents. Fait partie de ce secteur la livraison de paniers de provisions aux familles à faible revenu;
- ***Soutien aux parents*** - programmes visant à aider les parents à donner à leurs enfants un bon départ dans la vie, prévoyant notamment l'apprentissage des compétences familiales et parentales et la mise en place de centres d'accueil;
- ***Transition domicile-travail*** – programmes axés sur l'amélioration des perspectives d'emploi, par exemple, le perfectionnement des compétences et les projets d'emploi d'été pour les jeunes; et
- ***Enrichissement culturel*** – catégorie générale de programmes visant à perpétuer la culture traditionnelle, former des groupes de soutien par les pairs ou de soutien familial et rapprocher les aînés, les enfants et les jeunes de la collectivité.[16]

[14] Affaires indiennes et du Nord Canada. (2005). Manuel national – Initiative de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants. Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
[15] AINC- Direction des services sociaux et de la justice. (Août 2008). *Draft Results-based Management and Accountability Framework: Income Assistance, Assisted Living and National Child Benefit Reinvestment* (projet de cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats : aide au revenu, aide à la vie active et réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants) ET Affaires indiennes et du Nord Canada. (2005).
[16] Idem.

Le résultat attendu du Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants est le suivant : améliorer l'aide au revenu et à l'emploi fournie à toutes les familles à faible revenu dans les réserves et simplifier les programmes gouvernementaux de sorte que les familles à faible revenu puissent constater que les enfants sont en meilleure santé et se développent mieux, qu'ils sont mieux préparés à l'école et sont plus aptes à apprendre et que les parents se débrouillent mieux sur le marché du travail, qu'ils sont plus autonomes sur le plan financier et participent plus pleinement à la vie communautaire et à la société canadienne.[17]

Le Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants d'AINC est axé sur des projets et offerts par voie d'appel de proposition. Les collectivités des Premières nations présentent une demande de financement dans le cadre de programmes relevant de l'un ou plusieurs des cinq secteurs d'activité suivants : soins aux enfants, alimentation des enfants, soutien aux parents, transition domicile-travail et enrichissement culturel (décrits ci-dessus). L'ampleur et le champ d'activité des projets de RPNE varient grandement, allant de projets visant à fournir des couches aux familles en situation de crise à des programmes de counselling en matière d'emploi et de formation.

D'ordinaire, l'administration centrale d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) fait parvenir les fonds aux régions qui financent ensuite les projets communautaires des Premières nations sur la base des propositions soumises; mais certaines variations ont toutefois été observées à l'échelon régional. En règle générale, les Premières nations ont une grande latitude en ce qui touche à l'utilisation des fonds au titre du RPNE, à condition qu'elles respectent les paramètres définis dans la proposition régionale approuvée. En 2008-2009, le budget des dépenses/de fonctionnement du Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants s'établit à 51,4 millions de dollars.

Variations régionales

Le mode de prestation du Programme varie d'une région à l'autre; par exemple, il n'est pas offert au Manitoba ni dans les provinces de l'Atlantique. En Saskatchewan, la province s'est servie du RPNE pour mettre en application des mesures actives; toutefois, AINC n'a pas demandé aux Premières nations d'offrir en contrepartie un programme semblable, ayant jugé que la prestation d'un tel programme constituerait un lourd fardeau pour les Premières nations.

1.3.3 Aide à la vie autonome

Modalités d'exécution et objectifs du Programme

Le Programme d'aide à la vie autonome d'AINC (autrefois appelé le programme de soins aux adultes) offre de l'aide pour les activités de la vie quotidienne aux personnes habitant dans des réserves qui souffrent d'une maladie chronique ou d'une invalidité qui limite leur autonomie fonctionnelle.[18]

Le Programme d'aide à la vie autonome (AVA) est mis en œuvre en vertu de pouvoirs distincts en matière de politique et de financement. Ces pouvoirs sont respectivement conférés par le Cabinet et le Conseil du Trésor.[19]

L'objectif est d'offrir des programmes de soutien social qui répondent aux besoins spéciaux des personnes infirmes, souffrant de maladies chroniques ou d'invalidité, selon des normes qui s'apparentent raisonnablement à celles de la province ou du territoire de référence.[20]

Voici les principaux volets du Programme d'aide à la vie autonome :

[17] Idem.

[18] Pour l'instant, le terme « aîné » ne figure pas dans les attributions énoncées dans le manuel national du Programme d'AVA (février 2005). Toutefois, ce manuel est en voie d'être révisé et il est possible que ce terme apparaisse dans la nouvelle version. La possibilité que de l'aide soit accordée, dans le cadre du Programme d'AVA, aux personnes âgées qui ne sont ni infirmes ni malades mais qui ont besoin de services d'entretien ménager pour rester autonomes est une question qui sera abordée dans les entrevues réalisées par la firme DPRA auprès des principaux sujets et dans les délibérations des comités d'experts.

[19] Affaires indiennes et du Nord Canada. (2005). Programme d'aide à la vie autonome – Manuel national. Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

[20] AINC- Direction des services sociaux et de la justice. (Août 2008). *Results-based Management and Accountability Framework: Income Assistance, Assisted Living and National Child Benefit Reinvestment* (cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats : aide au revenu, aide à la vie active et réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants).

- ***Soutien à domicile*** : soins personnels non médicaux (p. ex. lavage des cheveux, préparation des repas, entretien ménager); représente pour le moment 58 %[21] du profil du service.
- ***Services de placement :*** supervision et soins offerts en milieu familial; représente à l'heure actuelle moins de 1 %[22] du profil du service; et
- ***Soins en établissement*** : prestation de services dans des établissements de type I ou II. Pour le moment, on compte 32[23] établissements de soins pour personnes infirmes dans des réserves un peu partout au pays. Si les clients doivent être placés dans des établissements à l'extérieur de la réserve pour avoir accès à ces soins, ces derniers sont remboursés à la province par AINC. À l'heure actuelle, ces soins représentent environ 38 %[24] du profil des services d'AVA. Dans le cas de la Colombie-Britannique, lorsque des membres d'une Première nation sont placés dans des établissements de soins intermédiaires pouvant aller jusqu'au niveau III, la région verse des fonds à la Première nation en question. En Colombie-Britannique, les Premières nations ont le pouvoir administratif d'accorder une allocation pour menues dépenses et, dans certains cas, pour frais d'utilisation s'agissant de personnes placées dans des établissements dans le cadre du programme d'aide sociale de base. Le logement de la personne est payé durant son séjour temporaire dans un établissement de soins palliatifs.

Voici les résultats attendus du Programme d'aide à la vie autonome :

- Soulager une situation de détresse;
- Maintenir une indépendance fonctionnelle dans les réserves, conformément aux normes de la province ou du territoire en question; et,
- Favoriser une plus grande autonomie pour les membres et les collectivités des Premières nations.[25]

Les soins en établissement donnés aux personnes qui doivent quitter la réserve pour les obtenir sont également financés à même le budget du Programme d'aide à la vie autonome. En 2008-2009, le budget des dépenses/de fonctionnement du Programme d'aide à la vie autonome est de 82,8 millions de dollars. Selon les prévisions, la hausse annuelle sera d'environ 2 % jusqu'en 2012-2013.[26]

La participation d'AINC au Programme d'aide à la vie autonome se résume à l'heure actuelle comme suit : prestation d'une aide financière aux Premières nations qui, par la suite, offrent des programmes et services non médicaux d'aide à la vie autonome aux membres de la collectivité qui y sont admissibles. Le Programme de soins à domicile et en milieu communautaire des Premières nations et des Inuits de la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits de Santé Canada offre des soins médicaux et des soins infirmiers. Les programmes d'AINC et de Santé Canada font partie d'un continuum de soins et les responsables s'efforcent d'éviter le chevauchement.

Variations régionales

Des variations ont été relevées un peu partout au pays quant au mode d'établissement ou de mise en œuvre du Programme d'aide à la vie autonome et quant aux programmes/initiatives financés (p. ex. certaines régions financent le volet Vie communautaire[27] et d'autres ne le font pas). En règle générale, le Programme est financé grâce à des ententes de contribution et il est administré par les Premières nations.

En Saskatchewan, dans certains cas, les Premières nations offrent les services de vie autonome assistée et dans d'autres, c'est AINC qui les offre. Par exemple, AINC a une « liste de paie » de clients qui vivent à l'extérieur de la réserve et touchent un financement. En outre, en Saskatchewan, AINC finance le séjour dans

[21] Résultats des consultations préliminaires.
[22] Idem.
[23] Idem.
[24] Idem.
[25] AINC- Direction des services sociaux et de la justice. (Août 2008). *Results-based Management and Accountability Framework: Income Assistance, Assisted Living and National Child Benefit Reinvestment* (cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats : aide au revenu, aide à la vie active et réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants) *ET* Affaires indiennes et du Nord Canada. (2005). Programme d'aide à la vie autonome – Manuel national. Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
[26] Affaires indiennes et du Nord Canada. (10 janvier 2008). *Draft Integrated RMAF / RBAF for Income Assistance, Assisted Living, and National Child Benefit Reinvestment Programs* (cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats : aide au revenu, aide à la vie active et réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants).
[27] Services aux déficients mentaux.

un établissement hors réserve des résidents des réserves qui ont besoin de soins dispensés dans un tel établissement.

En Ontario, c'est la province qui assume la responsabilité du volet Soins à domicile du Programme d'aide à la vie autonome (appelé les « Services d'aide familiale ») (sur la base de l'entente de 1965). Le ministère de la Santé et des Soins à long terme de l'Ontario est responsable de l'administration du Programme et AINC rembourse la province en vertu d'un plan de financement. Pour ce qui est des soins dispensés dans des établissements, ces derniers les facturent directement chaque mois à AINC. En Ontario, AINC comble l'écart entre ce que les personnes à faible revenu peuvent payer et le coût des soins non médicaux donnés à domicile. Il s'agit d'un programme de prestations fondé sur l'examen du revenu (c.-à-d. sur les moyens). En règle générale, les provinces ont de l'avance sur AINC sur le plan de la prestation des services. L'Ontario se trouve toutefois dans une position unique du point de vue de la comparabilité des services depuis l'adoption de l'entente de 1965; d'autres régions ont de la difficulté à soutenir le rythme pour ce qui est de la prestation des services provinciaux.

En règle générale, les provinces financent les travaux de construction (p. ex. centres de soins personnels) des établissements agréés dans les réserves, bien que le moratoire de vingt ans concernant ces travaux vienne tout juste d'être levé. L'Alberta et le Nouveau-Brunswick n'offrent toutefois aucun financement au titre de la construction d'établissement.

2.0 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

La présente évaluation comportait une série d'activités :

- Élaboration du cadre et de la méthodologie d'évaluation;
- Consultations préliminaires;
- Examen des documents et des sources documentaires;
- Examen des données administratives et financières;
- Comités d'experts et entrevues auprès des principaux sujets; et,
- Études de cas.

Chaque série d'activité est brièvement décrite dans les sous-sections suivantes.

2.1 ÉLABORATION DU CADRE ET DE LA MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

La présente évaluation porte essentiellement sur les cinq principaux enjeux suivants :

- ***Caractère adéquat du système de collecte de données et de données sur le rendement*** –quel genre et quelle quantité de données sont recueillies; les indicateurs sont-ils pertinents; le système de collecte des données est-il adéquat aux fins de la mesure du rendement du Programme à la lumière des résultats prévus?
- ***Pertinence*** – les programmes sont-ils toujours conformes aux priorités ministérielles et gouvernementales et permettent-ils de répondre de façon concrète aux besoins réels?
- ***Efficacité*** – les programmes sont-ils gérés et offerts de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible?
- ***Incidence sur les utilisateurs finals***- quelle est l'incidence des programmes sur les bénéficiaires et cette incidence correspond-elle aux résultats prévus?
- ***Rentabilité*** – des moyens appropriés et efficaces sont-ils pris pour atteindre les résultats, compte tenu de l'existence d'autres approches en matière de conception et de prestation?[28]

Ces enjeux constituent l'assise du cadre d'évaluation.

Pour chaque enjeu, une ou plusieurs questions ont été élaborées pouvant s'appliquer à bon nombre ou à l'ensemble des programmes faisant l'objet de l'évaluation. Pour chaque question, des indicateurs du rendement et des activités d'évaluation sont cernés. Cette série de questions, d'indicateurs du rendement et d'activités d'évaluation forment le cadre de l'évaluation. Le cadre constitue la base de la méthodologie détaillée de l'évaluation.

2.2 CONSULTATIONS PRÉLIMINAIRES

Au début de l'évaluation des trois projets, l'équipe d'évaluateurs a consulté des représentants de l'administration centrale et des bureaux régionaux d'AINC (désignés sous le vocable de participants aux consultations préliminaires). Au total, treize entrevues préliminaires ont été menées par l'équipe d'évaluateurs, dont six à l'administration centrale, une dans chaque bureau régional (région de l'Atlantique, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique) et une également auprès d'un consultant. Au nombre des personnes consultées, mentionnons des membres de la direction générale de l'évaluation, des analystes de la politique des programmes sociaux, des agents principaux de la statistique et des gestionnaires du financement et des opérations des programmes.

[28] Secrétariat du Conseil du Trésor, 2001. *Guide d'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats*, p. 21-22.

Les consultations préliminaires visaient à :

- Cerner les principaux documents et les principales sources documentaires et de données;
- Identifier les principales personnes pouvant fournir de l'information;
- Cerner les collectivités pouvant faire l'objet d'une étude de cas;
- Déterminer le caractère adéquat de la collecte des données;
- Identifier les personnes ressources au niveau local/communautaire afin de faciliter la tenue de sondages auprès des utilisateurs finals; et
- Obtenir de l'information de haut niveau sur le succès remporté par le(s) programme(s) et les limites de ce(s) dernier(s).

Au début des consultations préliminaires, l'équipe d'évaluateurs a cerné les principaux membres du personnel d'AINC, en collaboration avec le client, et obtenu les coordonnées de chaque personne désignée. Elle a ensuite rédigé une lettre d'invitation et élaboré un questionnaire, un guide d'entrevue et une grille de regroupement des données découlant des entrevues avant de procéder aux consultations préliminaires. L'équipe d'évaluation a par la suite communiqué avec chaque participant afin de fixer la date de l'entrevue et a mené celle-ci à la date convenue. Toutes les données découlant des consultations ont été inscrites dans la grille de regroupement approuvé par le client.

2.3 Examen des documents et des sources documentaires

2.3.1 Examen des documents

Cette activité avait pour but d'étudier une gamme de documents afin de mieux comprendre les objectifs du programme, les cadres de mesure du rendement, le rendement des programmes tel qu'évalué dans les comptes rendus de programmes, les récentes vérifications et évaluations de même que les programmes comparables offerts au niveau provincial.

Dans le cadre de cette activité, l'équipe d'évaluation a recueilli des documents (imprimés ou électroniques) transmis – ou désignés – par le client et les participants aux consultations préliminaires, de même que des documents pertinents trouvés sur l'Internet. Elle a reporté les conclusions de cet examen sur la grille approuvée par le client et, après avoir analysé celles-ci plus en détail, a produit un compte rendu de l'examen des documents.

Parmi les documents consultés, signalons les manuels, rapports et guide de déclaration des programmes, les modalités de ceux-ci ainsi que d'autres documents connexes; les CGRR/CVAR; les rapports annuels, les évaluations et études antérieures et les rapports du vérificateur général. L'examen a surtout porté sur les documents fournis ou mentionnés par les personnes ressources interrogées auparavant. L'examen des documents a fourni une autre source de données pour l'évaluation et a permis à l'équipe d'évaluateurs de saisir les caractéristiques de chacun des trois programmes sociaux d'AINC de même que les divergences de la mise en application selon les provinces.

2.3.2 Examen des sources documentaires

L'équipe d'évaluateurs a passé en revue un nombre limité de sources documentaires canadiennes ou étrangères pour déterminer l'état des connaissances et les principaux enjeux ayant trait aux trois programmes, en particulier, du point de vue de leur pertinence. En se fondant sur leurs connaissances du domaine et en consultation avec le gestionnaire de l'évaluation d'AINC, les évaluateurs ont dressé une liste des sources documentaires devant être examinées, en prêtant une attention spéciale à celles permettant de déterminer le cadre de l'examen des trois programmes. L'examen des sources documentaires a constitué une autre source de données aux fins de l'évaluation.

Dans le cadre de cet examen, les évaluateurs ont effectué des recherches sur l'Internet pour y trouver de la documentation pertinente, ils se sont procuré la documentation circonscrite dans le cadre des consultations

préliminaires et ont inscrit les conclusions de cet examen dans la grille approuvée par le client. En se fondant sur ces conclusions, ils ont produit un compte rendu de l'examen des sources documentaires.

2.4 Examen des données administratives et financières

2.4.1 Examen des données administratives

L'examen des données administratives a été mené aux échelons national, régional et communautaire (à ce dernier échelon, l'examen a été intégré à la méthodologie des études de cas, décrite ci-dessous). Les données administratives ont été dépouillées pour en tirer des renseignements sur les extrants et les résultats des programmes, les budgets, le genre de données recueillies et les indications que celles-ci fournissent sur l'incidence du programme, le degré de réalisation des objectifs de ceux-ci et le degré de cohérence des données dans l'ensemble des régions.

L'examen des données administratives des trois programmes a été effectué avec l'aide de la principale personne ressource de l'administration centrale et des membres du personnel régional d'AINC responsables de la déclaration des données, et il a été coordonné par le gestionnaire principal de l'évaluation et les coordonnateurs régionaux de la vérification et de l'évaluation. Les membres de l'équipe d'évaluation ont travaillé directement avec ces personnes pour recueillir et examiner les données pertinentes ayant trait aux programmes sociaux.

Au nombre des données examinées, signalons :

- Fusion des données régionales à l'échelon national;
- Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (PTPNI) et Guide de présentation des rapports des bénéficiaires;
- Rapports annuels;
- Rapports mensuels;
- Résultats stratégiques trimestriels;
- Vérifications annuelles des dépenses des programmes;

Les constatations ayant trait aux données administratives ont été inscrites dans la grille approuvée par le client.

2.4.2 Examen des données financières

L'examen des données financières comprenait l'examen des budgets, des rapports sur les écarts, des ententes de contribution et des rapports de fin d'année des organisations partenaires : tous ces documents étant de précieuses sources de renseignements sur la gestion financière des programmes.

L'examen des données administratives et financières comportait deux étapes différentes : en premier lieu, l'examen des données initiales disponibles et, ensuite, l'examen d'autres documents/bases de données disponibles à l'administration centrale ou dans les bureaux régionaux d'AINC ou dans les collectivités faisant l'objet d'une étude de cas.

Les conclusions de l'examen des données financières ont été inscrites dans la grille approuvée par le client et fusionnées à celles se rapportant aux données administratives pour former un rapport.

2.5 Comités d'experts et entrevues auprès des principaux sujets

2.5.1 Comités d'experts

Deux comités d'experts ont été formés en décembre 2008, dont l'un sur l'aide à la vie autonome regroupant des spécialistes des soins à domicile et de la vie autonome faisant partie d'organisations nationales, provinciales ou

autochtones. Le groupe sur l'aide au revenu et le RPNE était formé d'universitaires et de fournisseurs de services aux échelons organisationnels national, provincial et autochtone.

Ces groupes étaient notamment composés de :

- Représentants d'organisations autochtones (nationales et provinciales);
- Fonctionnaires du gouvernement provincial faisant partie de secteurs de programme connexes/comparables ou d'autres ministères;
- Représentants de programmes de développement connexes, comme le Programme de soins à domicile et en milieu communautaire pour les Premières nations et les Inuits, RHDCC/EDRHA;
- Spécialistes des questions d'invalidité et des programmes d'aide à la vie autonome, d'aide au revenu et du réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants;
- Spécialistes de la pauvreté chez les enfants; et
- Universitaires spécialistes des meilleures pratiques en matière d'aide sociale.

Les comités d'experts devaient fournir des connaissances spécialisées et des idées nouvelles en ce qui a trait à l'état actuel des connaissances dans les domaines de l'aide sociale et du retour sur le marché du travail, plus précisément concernant l'AR, la RPNE et l'AVA. L'objectif était de répondre aux questions sur la pertinence, l'efficacité et la rentabilité de ces programmes.

L'équipe d'évaluateurs a dressé une première liste d'experts, en consultation avec le client, et a trouvé les coordonnées de ceux-ci.

L'équipe d'évaluateurs a formé deux comités d'experts, réunissant chacun de trois à cinq experts. L'un des comités s'est penché sur les services d'aide à la vie autonome et l'autre a étudié l'aide sociale, les mesures actives et le Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants. Le regroupement des programmes de RPNE et d'AR s'explique par le fait que les objectifs et la source de financement de ces deux programmes sont étroitement liés. Les séances des comités d'experts durent en moyenne 2,5 heures : certains membres y participent par téléconférence et certains y assistent en personne. Au total, douze experts ont fait partie des comités d'experts (sept experts d'AVA et quatre experts de l'aide sociale/des mesures actives et du RPNE).

Les conclusions des discussions des comités d'experts ont été regroupées dans le cadre du compte rendu des comités d'experts et des entrevues auprès de principaux sujets.

2.5.2 Entrevues auprès des principaux sujets

Les entrevues auprès des principaux sujets ont été menées durant la période allant d'octobre à décembre 2008. Parmi les personnes interrogées, mentionnons les intervenants et les non-intervenants des programmes d'AR, de RPNE et d'AVA. Font partie des non-intervenants les gestionnaires de programme des secteurs de programme provinciaux comparables. Entre autres principaux sujets interrogés, signalons des :

- Gestionnaires de programme et des membres du personnel d'AINC aux échelons national et régional;
- Membres du personnel des administrations provinciales travaillant dans des secteurs de programme connexes/comparables;
- Directeurs des conseils tribaux/Premières nations ou des services de santé des Premières nations; et
- Directeurs des centres de soins personnels.

Les entrevues auprès des principaux sujets visaient à recueillir des opinions sur le caractère adéquat du système de collecte des données et des données sur le rendement, la pertinence et l'efficacité des programmes, et l'incidence de ceux-ci sur les utilisateurs finals.

Les principaux sujets ont été identifiés par les participants aux consultations préliminaires. L'équipe d'évaluateurs a présenté la liste des principaux sujets au client à des fins d'approbation.

Les entrevues ont été menées en personne dans la mesure du possible. Les personnes qui étaient indisponibles au moment où l'équipe d'évaluateurs était dans la région, ou qui se trouvaient à l'extérieur de la région d'Ottawa, ou de la collectivité faisant l'objet de l'étude de cas, ont été interrogées par téléphone. Au total, dix-sept entrevues auprès des principaux sujets ont été menées.

Les conclusions des entrevues ont été récapitulées et regroupées dans un rapport.

2.6 ÉTUDES DE CAS

Des études de cas ont été réalisées afin de passer du temps concentré (deux ou trois jours) dans chacune des dix collectivités et de tirer le meilleur parti de la collecte des données. Un certain nombre de méthodes de collecte des données ont été utilisées en vue de recueillir le plus de renseignements possible sur l'incidence des programmes durant cette période.

La méthodologie adoptée en vue des études de cas vise à approfondir l'analyse des données plutôt que d'en élargir la portée. Plutôt que de procéder à un sondage national qui n'aurait vraisemblablement débouché que sur de piètres résultats, on a préféré mener des études de cas qui ont donné plus de chances de recueillir des données significatives en favorisant les interactions de l'équipe avec des administrateurs des programmes, des utilisateurs des programmes, des prestataires de services et des membres de la collectivité en général, et qui ont facilité l'accès aux fichiers des programmes sur place et ont permis aux évaluateurs de faire des observations directes sur la mise en œuvre du programme.

À l'issue des consultations préliminaires, la liste des collectivités pouvant faire l'objet d'une étude a été dressée et l'échantillon final a été sélectionné avec l'aide du personnel régional d'AINC. Cette liste a été révisée puisque plusieurs des collectivités sélectionnées ont refusé de participer à l'étude. Pour chaque région, les collectivités de « premier choix » et les collectivités « suppléantes » ont été désignées.

Les critères suivants ont présidé à la sélection de ces collectivités potentielles :

- La possibilité d'évaluer les trois programmes dans ces collectivités;
- L'accessibilité (degré d'ouverture aux étrangers);
- Le caractère représentatif des collectivités du point de vue de l'emplacement, de l'éloignement, de la taille, des circonstances économiques, des succès remportés et des situations difficiles;
- L'existence des deux ententes de financement, soit l'EFCPN et l'EFG;
- La comparabilité des données, si possible.
- Deux études de cas ont été effectuées en Colombie-Britannique et au Manitoba en raison du nombre de Premières nations et du nombre de résidents dans les réserves des Premières nations dans chaque région.

Aux fins de la réalisation d'études de cas dans les collectivités autochtones, il est essentiel que l'objet de l'évaluation, les activités connexes et les noms des personnes qui y prendront part soient clairement communiqués aux leaders de la collectivité (soit le chef et les membres du conseil) et, si ceux-ci donnent leur accord, à tous les membres de la collectivité. Pour la première prise de contact, AINC a fait parvenir une lettre préface au chef et aux membres du conseil de chaque collectivité sélectionnée. Par la suite, les membres de l'équipe d'évaluation ont téléphoné aux principales personnes ressources en matière d'AR.

Au total, dix collectivités ont été sélectionnées aux fins d'une étude de cas (voir le tableau 1).

Tableau 1 : collectivités ayant fait l'objet d'une étude de cas

Nom de la collectivité ayant fait l'objet d'une étude de cas	Date à laquelle l'étude de cas a été menée
Première nation Eskasoni (région de l'Atlantique)	Semaine du 10 novembre 2008
Première nation Walpole Island (région de l'Ontario)	Semaine du 17 novembre 2008
Première nation Thunderchild (région de la Saskatchewan)	Semaine du 17 novembre 2008
Nation crie Opaskwayak (région du Manitoba)	Semaine du 24 novembre 2008
Première nation Gitanyow (région de la C.-B.)	Semaine du 1er décembre 2008
Première nation Chehalis/nation Sto:lo (région de la C.-B.)	Semaine du 8 décembre 2008
Première nation Skownan (région du Manitoba)	Semaine du 8 décembre 2008

Première nation Moose Cree (région de l'Ontario)	Semaine du 8 décembre 2008
Nation crie Beaver Lake (région de l'Alberta)	Semaine du 15 décembre 2008
Première nation Gesgapegiag (région du Québec)	Semaine du 15 décembre 2008

2.6.1 MÉTHODOLOGIE DES ÉTUDES DE CAS MENÉES DANS LES COLLECTIVITÉS

Une équipe d'évaluation s'est rendue dans chacune des dix collectivités sélectionnées aux fins des études de cas pendant la période allant du 10 novembre et au 15 décembre 2008. Chaque équipe était formée de deux évaluateurs, dont au moins un (et dans la plupart des cas, deux) évaluateurs principaux ayant beaucoup d'expérience dans la tenue de consultations dans les collectivités des Premières nations. L'équipe d'évaluation a consacré, au total, environ 50 jours-personnes à cette tâche.

Voici les méthodes de collecte des données utilisées dans le cadre des consultations :

- Entrevues auprès des prestataires de services (membres du personnel et administrateurs);
- Examen du fichier de programme;
- Groupes de discussion formés d'utilisateurs finals des programmes d'AR et de RPNE;
- Sondage auprès des utilisateurs finals du Programme d'AVA; et
- Sondage auprès d'un échantillon ciblé de résidents de la collectivité/bénéficiaires de l'AR.

Dans le cadre des études de cas réalisées dans les dix collectivités, l'équipe d'évaluateurs s'est acquittée des tâches suivantes :

- 77 entrevues avec des prestataires de services d'administration/communautaires;
- 181 sondages auprès des membres de la collectivité;
- huit groupes de discussion auxquels 78 personnes ont pris part;
- 32 sondages auprès des utilisateurs finals de l'AVA;
- un sondage auprès d'un utilisateur final du RPNE; et
- la collecte et l'examen de 129 documents/sources de données.

Les évaluateurs qui se sont déplacés dans les diverses régions à destination des collectivités faisant l'objet d'une étude de cas ont mené des entrevues en face à face avec des membres du personnel régional d'AINC dans la plupart des régions; en Saskatchewan et au Québec, les entrevues ont été réalisées par téléphone et une visite sur place n'a pas été effectuée en Ontario en raison du manque de temps et de l'indisponibilité des membres du personnel.

L'un des aspects clés de la méthodologie des études de cas a été l'engagement de coordonnateurs/d'adjoints de recherche locaux qui ont collaboré à la gestion des sondages à domicile, à la coordination des groupes de discussion formés d'utilisateurs, aux sondages auprès des utilisateurs finals du Programme d'AVA et qui ont également fait office de traducteurs (au besoin). Des coordonnateurs/adjoints de recherche locaux ont été engagés dans cinq collectivités faisant l'objet d'une étude de cas; dans une autre collectivité, des membres du personnel affectés au développement social ont offert les services de soutien que le coordonnateur/l'adjoint de recherche fournit d'ordinaire. Les services offerts par les coordonnateurs/adjoints de recherche locaux (le cas échéant) ont grandement contribué à faire en sorte que le plus grand nombre possible de membres de la collectivité prennent part aux sondages et aux groupes de discussion.

Un autre aspect clé de la méthodologie de projet était la flexibilité et la possibilité de s'adapter aux circonstances particulières de chaque collectivité dans le cadre de l'étude de cas. Dans les collectivités où il n'y avait pas de coordonnateur/d'adjoint de recherche, l'équipe d'évaluation a procédé aux sondages et formé des groupes de discussion. Qui plus est, l'équipe d'évaluation a souvent demandé des conseils au personnel du bureau des Premières nations au sujet de méthodes permettant de maximiser la participation de la collectivité.

Dans certaines collectivités, des sondages auprès des utilisateurs finals de l'AR/du RPNE ont été menés par des prestataires du bien-être à leur arrivée au bureau où ils touchaient leur chèque. Dans d'autres collectivités, on a décidé de procéder à un sondage à domicile avec la collaboration avec l'adjoint de recherche local. Dans d'autres, les deux approches ont été combinées avec succès. Dans l'une des collectivités, d'autres sondages ont été menés par le coordonnateur/l'adjoint de recherche local après la visite dans la collectivité de l'équipe d'évaluation – les résultats de ces sondages additionnels ont été communiqués par courriel à l'équipe

d'évaluation. Pour mener le sondage auprès des utilisateurs finals de l'AVA, l'évaluateur était accompagné, dans la plupart des collectivités par le coordonnateur des soins à domicile, le responsable des soins infirmiers à domicile ou l'aide à domicile. Dans certaines collectivités, les utilisateurs finals de l'AVA ont également été sondés dans des lieux publics (p. ex. centre commercial local).

Étant donné que l'équipe s'est rendue dans plusieurs de ces collectivités un peu avant Noël (période de l'année où le personnel des bureaux des Premières nations est fort occupé) ou peu de temps après qu'un décès soit survenu dans la collectivité (dans ce cas, les membres de la collectivité sont d'ordinaire moins bien disposés à prendre part aux activités de consultation), les circonstances ne favorisaient pas toujours la participation maximale des membres de la collectivité. Pourtant, il a été possible d'obtenir un échantillon communautaire robuste.

Pour chaque collectivité faisant l'objet d'une étude de cas, un rapport a été produit résumant les conclusions découlant de toutes les méthodes de collecte de données utilisées dans le cadre de la visite dans la collectivité.

3.0 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DU PROGRAMME D'AIDE AU REVENU

3.1 MESURE DU RENDEMENT

Les évaluateurs ont demandé qu'on leur fournisse les données administratives et financières du Programme d'AR aux échelons national, régional et communautaire, pour une période de dix ans allant de 1997-1998 à 2007-2008. Au nombre des données requises, mentionnons le nombre de clients ayant accès au programme, les caractéristiques des ceux-ci, le nombre de membres du personnel affectés à la mise en œuvre du programme, les dépenses et services par volet, de même que celles portant sur l'entente de financement, la création d'emplois et le taux de dépendance à l'aide sociale.

3.1.1 CADRE DE MESURE DU RENDEMENT

Le tableau 2 ci-dessous donne un aperçu du système de déclaration des données de chacun des trois programmes, suivant le *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* (GPRB)[29] et la rétroaction fournie par les participants aux consultations préliminaires. Le tableau indique chaque programme et fait le lien avec les rapports, les ententes de financement, le responsable de la collecte des données et de la préparation des rapports, les destinataires de ceux-ci, la période de déclaration et les données déclarées qui s'y rapportent (selon l'extrant et le résultat).

[29] *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* (GPRB) 2008-2009, AINC.

Tableau 2 : cadre de mesure du rendement de l'aide au revenu

Titre de l'instrument de collecte des données	Entente de financement applicable	Responsable de la collecte des données et de la préparation des rapports	Destinataire(s)	Période de déclaration	Type de données devant être déclarées
Aide au revenu rapport sommaire annuel	EFCPN/EFG[30]	Premières nations[31]/région/AC	AC/région	Annuelle	Surtout des indicateurs des extrants
Aide au revenu rapport annuel	EFCPN	Premières nations/ région	Région	Annuelle	Surtout des indicateurs des extrants
Aide au revenu – rapport mensuel	EFG	Premières nations	Région	Mensuelle	Surtout des indicateurs des extrants
« Les gens » - résultat stratégique - rapport trimestriel	EFG/EFCPN	Région	Région/AC	Trimestrielle	Surtout des indicateurs des extrants
Rapport de vérification	EFG	Vérification et évaluation Canada	Région	Variable, allant d'annuelle (C.-B., région de l'Atl.) à triennale (Québec)	Analyse de la conformité du programme ou projet aux règles d'admissibilité et du respect des lois et règlements
	EFCPN	Vérification et évaluation Canada	Région	Au début de l'entente ou au cours de la 5e année si l'entente est renégociée. Il n'y a pas de vérification si l'entente est prolongée	
Programme spécial/examens financiers	EFG	Région	Région	Semestrielle (Québec) ou ponctuelle (C.-B.)	Analyse de la conformité du programme ou projet aux règles d'admissibilité et du respect des lois et règlements
Guide national de présentation des rapports	EFG/EFCPN	Premières nations/région/AC	Premières nations/région/AC		Le *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* (GPRB) est le manuel de référence faisant état des exigences en matière de déclaration du programme d'AINC dont les bénéficiaires doivent tenir compte afin de respecter leur entente de financement
Paiements de transfert aux		Premières nations/ région/AC	Premières nations/région/	Établie par l'AC	Les PTPNI sont un système de collecte et de

[30] EFCPN : entente de financement Canada-Premières nations EFG : entente de financement globale.
[31] PN : Première nation.

Titre de l'instrument de collecte des données	Entente de financement applicable	Responsable de la collecte des données et de la préparation des rapports	Destinataire(s)	Période de déclaration	Type de données devant être déclarées
Premières nations et aux Inuits (PTPNI)			AC		suivi des données requises pour les PN et les régions d'AINC

3.1.2 Lacunes statistiques de l'AR

Si l'on se fie au GPRB et aux observations des participants aux consultations préliminaires, les données sur les extrants et les résultats de l'AR figurant au tableau 3 ci-dessous sont celles qu'idéalement AINC vise à recueillir chaque année.

Tableau 3 : données sur les extrants et les résultats de l'AR

Type de données[32]	Données annuelles recueillies	Données mensuelles recueillies	Données trimestrielles recueillies
Extrants	• Nombre moyen, annuel et mensuel, de prestataires de l'AR qui demandent de l'aide afin de répondre à des besoins fondamentaux, selon la raison o Apte au travail o Inapte au travail (célibataire, handicapé, autre) • Prestations annuelles d'AR transférées aux fins du soutien à l'emploi et à la formation o # de clients qui ont reçu une aide à l'emploi o dollars transférés # de projets • Prestations annuelles d'AR transférées aux fins du soutien à l'emploi et à la formation • Nombre total de logements fournis grâce à l'AR	• Nombre moyen mensuel de prestataires de l'AR qui sont chefs de ménage ou célibataires • Raisons pour lesquelles ces personnes et celles qui sont à leur charge reçoivent une AR • Montant de l'aide de base accordée à chaque prestataire • Coûts du combustible, frais des services publics et montant du loyer • Dollars transférés • # de projets • # de clients touchant une aide à l'emploi	• Budget • Pourcentage de personnes admissibles qui demandent des services et reçoivent une aide au revenu • Pourcentage d'adultes touchant une aide au revenu • Nombre approximatif de projets d'emploi et de formation entrepris dans le cadre du Programme d'aide au revenu
Résultats	• # de mois-personnes d'emplois créés chaque année • Taux de dépendance à l'aide sociale (# de bénéficiaires/Indiens de plein droit vivant dans une réserve dénombrés par AINC) • # annuel d'enfants retirés du foyer parental	• # de mois-personnes d'emplois créés chaque mois • # de logements fournis en un mois • # annuel d'enfants retirés du foyer parental	• Nombre de personnes prenant part à des programmes proactifs (c.-à-d. à des activités préalables à l'emploi comme l'acquisition de nouvelles connaissances et le perfectionnement des études)

[32] *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* (GPRB), 2008-2009, AINC.

Afin de se prononcer sur la pertinence des données sur le rendement, on doit déterminer quelles données sont bel et bien recueillies dans le cadre des programmes. Pour ce faire, des données administratives et financières ont été recueillies aux échelons national, régional et communautaire, sur une période de dix ans allant de 1997-1998 à 2007-2008. Parmi les données visées, signalons le nombre de clients ayant accès au programme, les caractéristiques de ceux-ci, le nombre d'employés affectés à la mise en œuvre du programme, les dépenses et services selon le volet, de même que celles portant sur l'entente de financement, la création d'emplois et le taux de dépendance à l'aide sociale (la liste exhaustive des données requises figure à l'annexe III).

Échelon national

L'examen des lacunes statistiques de l'AR à l'échelon national a mis en lumière l'absence d'indicateurs importants des résultats qui pourraient nous renseigner sur le succès et le rendement global du programme. Voici quelques-unes des lacunes statistiques importantes en ce qui a trait aux résultats à l'échelon national :

- Total des dépenses au titre de l'AR (données manquantes pour la période de 1997 à 2005);
- Nombre de mois-personnes d'emplois créés (données manquantes pour la période de 1997 à 2000); et
- Dépenses liées à la prestation des services (données manquantes pour 2007–2008).

Échelon régional

De la même façon qu'à l'échelon national, l'examen des lacunes statistiques à l'échelon régional a révélé l'absence d'indicateurs des résultats qui pourraient donner une idée du rendement et du succès du programme. Voici quelques-unes des lacunes statistiques importantes relevées à l'échelon régional :

- Total des dépenses de financement au titre de l'AR (données manquantes pour la période de 1997 à 2005);
- Nombre de mois-personnes d'emplois créés et dépenses du Programme (données manquantes pour la période de 1997 à 2005 pour les régions de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, et pour la période de 1997 à 2006 pour toutes les autres régions); et
- Dépenses liées à la prestation des services (données manquantes pour 2007-2008).

Échelon communautaire

Les collectivités faisant l'objet d'une étude de cas ont été priées de fournir les rapports sur les données produits à l'échelon communautaire. Ces rapports ont été étudiés et les données (dans les cas où celles-ci existaient) ont été reportées sur les grilles d'examen des données administratives et financières à l'échelon communautaire (voir l'annexe A). Les lacunes statistiques ont ensuite été relevées pour chaque collectivité. Étant donné que les données communiquées par chaque collectivité diffèrent quant à leur portée ou niveau, les lacunes statistiques sont différentes pour chaque collectivité.[33]

Voici quelques-unes des lacunes statistiques importantes relevées à l'échelon communautaire :

- Total des dépenses au titre de l'AR (données manquantes pour la période de 1997 à 2008 pour toutes les collectivités); et
- Nombre de mois-personnes d'emplois créés (données manquantes pour la période de 1997 à 2003 pour Opaskwayak, pour la période de 1997 à 2008 pour Eskasoni et Gitanyow, et pour la période de 1997 à 2007 pour toutes les autres collectivités).

3.1.3 Possibilité de mesurer les résultats à l'aide des données

Non-utilisation d'indicateurs importants

L'incapacité de mesurer adéquatement et de manière cohérente les résultats significatifs du Programme est en majeure partie attribuable au fait que des indicateurs mesurant les résultats importants n'ont jamais été élaborés ou systématiquement utilisés pour orienter la collecte des données. Les données recueillies portent presque exclusivement sur les extrants, plutôt que les résultats qui mesurent l'efficacité du programme. L'une des

[33] Vous trouverez à la section 3.1.4 une discussion sur les raisons pour lesquelles il peut y avoir des lacunes statistiques à l'échelon communautaire.

exceptions étant les taux de dépendance; ceux-ci ne sont toutefois qu'une mesure approximative. Les données sous-jacentes liées aux raisons pour lesquelles les taux de dépendance augmentent, ou diminuent, ne sont pas saisies. Advenant, par exemple, une diminution des taux de dépendance à l'aide sociale dans une région, il n'y a aucun moyen de se renseigner sur les facteurs entrant en ligne de compte en l'occurrence – à savoir si d'anciens prestataires ont un emploi en permanence ou ne satisfont plus désormais aux exigences en matière d'admissibilité, s'ils ont déménagé, ou s'il existe une autre raison. À cet égard, l'un des membres du personnel régional a fait la remarque suivante : « Nous ne savons plus ce que nous devons mesurer et pour quelles raisons. Nous n'avons pas suffisamment de renseignements sur les clients. »

Lacunes statistiques

Les lacunes statistiques compliquent la tâche d'évaluer le rendement et le succès du Programme à tous les échelons (national, régional et communautaire) et empêchent de déterminer si les résultats sont atteints. Compte tenu des données manquantes relativement aux dépenses, à la dépendance à l'aide sociale et aux emplois créés, il est difficile de déterminer si les fonds investis au titre de l'aide au revenu permettent aux prestataires de se détacher des programmes d'aide sociale.

3.1.4 Cohérence et comparabilité des données

- Selon le genre d'entente de financement qu'elles ont conclue, les Premières nations soumettent des rapports mensuels ou annuels;
- Les critères d'admissibilité et les taux d'AINC diffèrent de ceux des provinces ou territoires;
- Il n'existe pas de plate-forme commune des données. Dans certaines régions, les données sont produites par le système; par exemple, au Québec et en Saskatchewan. D'autres régions ont recours à d'autres modes de déclaration, par exemple, l'établissement d'une grille;
- Il n'y a pas de mécanisme uniforme de transmission des rapports aux bureaux régionaux (p. ex. certaines collectivités envoient leur rapport par télécopieur); et
- La création d'emplois est calculée sur une base cumulative (p. ex. cumul des périodes d'emploi pour un grand nombre de personnes). Par conséquent, il est impossible de déterminer le nombre de jours d'emploi à temps partiel, comparativement aux jours d'emploi à temps partiel, qui ont été créés; il est également impossible de faire le lien, au fil de temps, entre un relevé d'emploi et un prestataire en particulier.

La fréquence de déclaration est liée au type d'entente de financement conclue. L'entente de financement globale (EFG) est un accord d'une durée d'un an portant sur les budgets de financement des programmes, qui est conclu entre AINC et les prestataires.[34] En vertu de ce genre d'entente, les régions doivent établir des rapports mensuels. Par contre, l'entente de financement Canada-Premières nations (EFCPN) est un accord d'une durée de cinq ans, conclu entre AINC et les Premières nations et conseils tribaux, portant sur le financement des programmes et services de base en vertu duquel ceux-ci n'ont pas à fournir de rapports aussi fréquemment.[35] Par conséquent, les données varient au sein des régions selon le type d'entente de financement. L'EFCPN est celle qui prévaut dans presque toute la région de l'Atlantique, ce qui explique peut-être la pénurie de données provenant de cette région.

3.1.5 Capacité de rendre compte

La présente section donne un aperçu des conclusions de l'évaluation en ce qui touche à la capacité du personnel et des systèmes de rendre compte adéquatement du programme.

Échelon national

Un certain nombre de problèmes ont été relevés à l'administration centrale qui font obstacle à la capacité de mesurer les résultats:

- Le roulement élevé du personnel se solde par une perte de connaissances ministérielles/institutionnelles, d'où l'apparition de problèmes de contrôle de la qualité;

[34] *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* (GPRB), 2008-2009, AINC.
[35] *Idem.*

- La pénurie de personnel de même que la formation inappropriée de celui-ci peut nuire à l'exécution de certaines tâches, comme le suivi des partenariats publics-privés;
- Il est nécessaire de mettre en place un système de collecte et de saisie des données. À l'heure actuelle, les données doivent être introduites manuellement (transposées), ce qui multiplie les possibilités d'erreur; et
- Les plates-formes des systèmes changent fréquemment.

Échelon régional

Les régions manquent de personnel et de connaissances spécialisées dans le domaine de la gestion et de l'analyse des données. Qui plus est, elles sont en situation de sous-effectif, ce qui porte atteinte au niveau de détail du travail effectué (p. ex. rédaction de rapports d'examen détaillés) et entrave la capacité de la région de participer aux réunions et aux autres activités organisées à l'échelon national.

Le personnel régional s'est dit frustré par le peu de rétroaction de l'administration centrale sur les rapports présentés; leur capacité de planifier les programmes en fonction des résultats s'en trouve diminuée. Le personnel n'a pas précisé si cela s'applique à des rapports en particulier ou à tous les rapports qu'il présente.

Échelon communautaire

Dans le cadre des visites dans les collectivités faisant l'objet d'une étude de cas, les administrateurs des programmes ont été priés de fournir des comptes rendus à l'équipe d'évaluation. Des dix collectivités dans lesquelles l'équipe s'est rendue, 70 % n'ont transmis aucun rapport à l'équipe d'évaluation. Les raisons invoquées pour expliquer cette omission sont les suivantes :

- Bien que les collectivités aient rédigé des rapports sur les données (qui avaient été transmis au bureau régional d'AINC), ces documents avaient été versés dans des dossiers et n'étaient pas facilement accessibles au moment où l'équipe se trouvait dans la collectivité (raison invoquée par 28,6 % des collectivités ayant omis de fournir un rapport);

- Les bureaux régionaux d'AINC avaient déjà reçu les rapports demandés; par conséquent, il a été recommandé que l'équipe d'évaluation communique directement avec ceux-ci pour obtenir ces documents (raison invoquée par 57,1 % des collectivités ayant omis de fournir un rapport).

3.2 Efficacité du programme

L'évaluation visait à déterminer jusqu'à quel point le Programme atteignait les objectifs fixés, soit « soulager une situation de détresse, maintenir une indépendance fonctionnelle et atteindre des niveaux de bien-être raisonnablement comparables aux normes établies dans la province ou le territoire de référence ».[36] Pour ce faire, le cadre d'évaluation porte essentiellement sur les questions d'accès, l'alignement des programmes sur les objectifs et la comparabilité des programmes du point de vue des meilleures pratiques.

3.2.1 Accès aux services

Le Programme d'aide au revenu d'AINC doit être mis en œuvre à l'échelon régional, conformément aux principes dont il est fait état dans le *Manuel national*, à savoir accorder une aide aux personnes « vivant d'ordinaire dans une réserve », « selon des normes raisonnablement comparables aux normes établies dans la province ou le territoire de référence ».[37] Les exceptions étant l'Ontario[38] et l'Alberta puisque ce sont ces provinces, et non pas AINC, qui fixent les paramètres du programme; dans ce cas, le Ministère ne fait que rembourser les dépenses des provinces à ce chapitre.

[36] Affaires indiennes et du Nord Canada. 2004. *Manuel national – Programme d'aide au revenu*.
[37] Idem.
[38] Selon la *Convention sur le bien-être des Indiens* de 1965 conclue entre l'Ontario et le gouvernement fédéral, l'Ontario doit fournir une aide sociale aux habitants des réserves qui lui est remboursée par AINC (dans une proportion de 93 %).

Les exigences en matière d'admissibilité du Programme ne sont pas forcément les mêmes que celles de la province ou du territoire de référence, ce qui explique que son application diffère d'une Première nation, ou d'une région, à l'autre. Dans l'évaluation du Programme d'aide au revenu effectuée en 2007, il est indiqué que bon nombre de Premières nations n'ont pas les mêmes exigences en matière d'admissibilité que leurs homologues provinciaux[39] et certaines personnes interrogées au cours de la présente évaluation ont corroboré cette affirmation. On a souligné que le bureau régional n'est pas en mesure de vérifier si les Premières nations respectent ces exigences.

Dans l'ensemble, l'AR est accordée aux personnes admissibles vivant dans des réserves et ce programme, de même que les avantages qu'il comporte, sont bien connus. À vrai dire, dans la majorité des collectivités sondées, les résidents se sont dits préoccupés par le fait que les jeunes s'empressaient de s'inscrire à l'aide sociale dès qu'ils atteignaient l'âge de dix-huit ans, plutôt que d'entrer sur le marché du travail ou de faire des études supérieures.

Dans le contexte de la présente évaluation, les membres des collectivités n'ont pas fait part de leurs préoccupations concernant la capacité d'avoir accès à l'aide au revenu. Les évaluateurs ont constaté que certains prestataires de l'AR faisant partie de groupes de discussion percevaient une inégalité quant à l'accès, non pas au soutien accordé pour subvenir aux besoins fondamentaux, mais bien plutôt aux fonds discrétionnaires visant à répondre à des « besoins spéciaux », par exemple le remplacement d'appareils électroménagers, les subventions ponctuelles pour l'achat d'articles de sport pour les enfants ou encore l'accès aux rares possibilités d'emploi par l'entremise des Premières nations. Dans ces cas, les prestataires estimaient que les membres du personnel de l'AR ou les conseils des Premières nations faisaient preuve de favoritisme envers certains résidents au détriment des autres, ou que leurs besoins n'étaient tout bonnement pas considérés comme des priorités.

3.2.2 Liens/intégration avec les programmes complémentaires

Deux liens principaux ont été établis à l'échelon fédéral entre AINC et Santé Canada (soutien offert aux toxicomanes) et Ressources humaines et Développement Canada (formation offerte aux prestataires de l'AR).

Bon nombre de collectivités ont assuré la liaison avec les agents des services d'emploi de sorte que les prestataires de l'AR puissent en profiter. Par exemple, la collectivité de Chehalis en C.-B. offre des services d'emploi comprenant divers programmes, dont :

- Programme d'apprentissage alternatif destiné aux Autochtones (financé dans le cadre de l'EDRHA), qui accueille des prestataires d'aide sociale, cerne les défauts d'apprentissage de même que les mesures correctives;
- Programme axé sur la structure de l'intellect, qui incite les clients à utiliser les deux moitiés de leur cerveau;
- Programme de formation informatisé axé sur le perfectionnement de l'habileté arithmétique et des connaissances informatiques;
- Programme d'alphabétisation des adultes;
- Programme de lecture visant à perfectionner la mémoire; et,
- Travail sur demande dans la collectivité (p. e. pêche, débroussaillage).

Des liens ont été établis avec les signataires de l'EDRHA aux fins de mise en place de programmes d'emploi et de formation (écoles, frais de scolarité, perfectionnement des compétences relatives à l'employabilité et liens vers des emplois). Le Manitoba a noué un partenariat avec la firme « *Fire Spirit* » de Winnipeg grâce auquel les Premières nations peuvent évaluer l'aptitude au travail et le niveau de compétences des résidents des réserves et orienter ensuite les personnes à la recherche d'un emploi vers les ressources pertinentes.

Les collectivités des Premières nations de la C.-B. ont accès à trois programmes favorisant la transition au travail pour les assistés sociaux : le *Work Opportunity Program* (WOP) (possibilités d'emploi) ; le *Training and Employment Support Initiative* (TESI) (soutien à la formation et à l'emploi) et le *Aboriginal Shelter Allowance Recipient Employment Training* (ASARET) (préparation à l'emploi des assistés sociaux autochtones). On a

[39] Affaires indiennes et du Nord Canada. Secteur de la vérification et de l'évaluation. Décembre 2007. *Évaluation du Programme d'aide au revenu.*

toutefois mis un terme à ce dernier parce qu'il allait à l'encontre des lois sur la formation au Canada. Le programme WOP a donc été le principal instrument de transition vers le marché du travail pendant seulement un an. Le TESI est donc le principal programme auquel ont accès les assistés sociaux des réserves : cependant, moins de 5 % des chômeurs aptes au travail dans les réserves s'inscrivent à ce programme.

3.2.3 Lacunes ou dédoublement des services

Toutes les collectivités sondées ont accès à de l'aide afin de répondre aux besoins fondamentaux de la population et la majorité des répondants étaient d'avis que tous les membres de la collectivité ayant besoin d'AR recevaient bel et bien ces prestations. Dans certaines collectivités, des programmes sont offerts en vue de satisfaire aux besoins des aînés mais il n'y a pas de dédoublement des services car les personnes de plus de 65 ans ne peuvent toucher une AR.

Il semble que les services présentent des lacunes du point de vue du soutien offert aux fins de la recherche d'un emploi et de la préparation à l'emploi; 70,5 % des utilisateurs finals des collectivités touchant l'AR ont déclaré qu'ils n'avaient jamais bénéficié d'une aide pour trouver un emploi dans le cadre d'un programme communautaire. Un quart seulement des membres des collectivités qui ont répondu au sondage ont mentionné avoir eu de l'aide; la plupart des emplois qu'ils avaient trouvés étaient cependant des emplois à court terme.

Depuis 2003, AINC a l'autorisation de mettre en œuvre des mesures actives mais aucuns fonds additionnels ne lui ont été accordés à cette fin.[40]

3.2.4 Comparabilité avec les programmes provinciaux

Signalons l'existence d'un problème de définition : qu'entend-on par « normes qui s'apparentent raisonnablement »? AINC a beaucoup de chemin à parcourir avant d'atteindre la comparabilité; il ne dispose pas des mêmes budgets agrégés que les provinces. Par conséquent, les bureaux régionaux d'AINC puisent à même les fonds du budget d'immobilisations pour verser une somme égale aux prestations majorées des provinces. Dans la même veine, lorsqu'une province réduit ses prestations, AINC suit son exemple, sans se demander s'il s'agit ou non de la meilleure façon de répondre aux besoins des personnes vivant dans les réserves.

Une aide à la prestation des services (y compris ceux de deuxième ligne) est accordée à des organismes comme la *First Nations Social Development Society* (FNSDS) en C.-B. et au Bureau de développement social des Premières nations du Québec (BDVPNQ). En Colombie-Britannique, la nation Sto:lo assure la prestation d'une aide sociale (AS) fondée sur le modèle agrégé de neuf Premières nations. La nation Sto:lo, qui est autorisée à agir au nom des Premières nations, assure la liaison entre AINC et les collectivités.

3.3 Incidence des programmes

La section suivante traite du financement et des tendances relatives à la composition de la liste de clients, au cours de la période dix ans allant de 1997-1998 à 2007-2008, et est fondée sur les données ministérielles fournies.

Les dépenses au titre du financement de l'AR ont augmenté chaque année pour la période allant de 2005 à 2008. Le financement du Programme a été majoré de 31 %, pour la période de 2005-2006 (682 610 238 $) à 2006-2007 (703 998 181 $), et de 5,4 % pour celle de 2006-2007 à 2007-2008, (742 000 696 $) (voir la figure 1).

[40] *Idem*

Figure 1 : dépenses de financement de l'AR ($ courants)

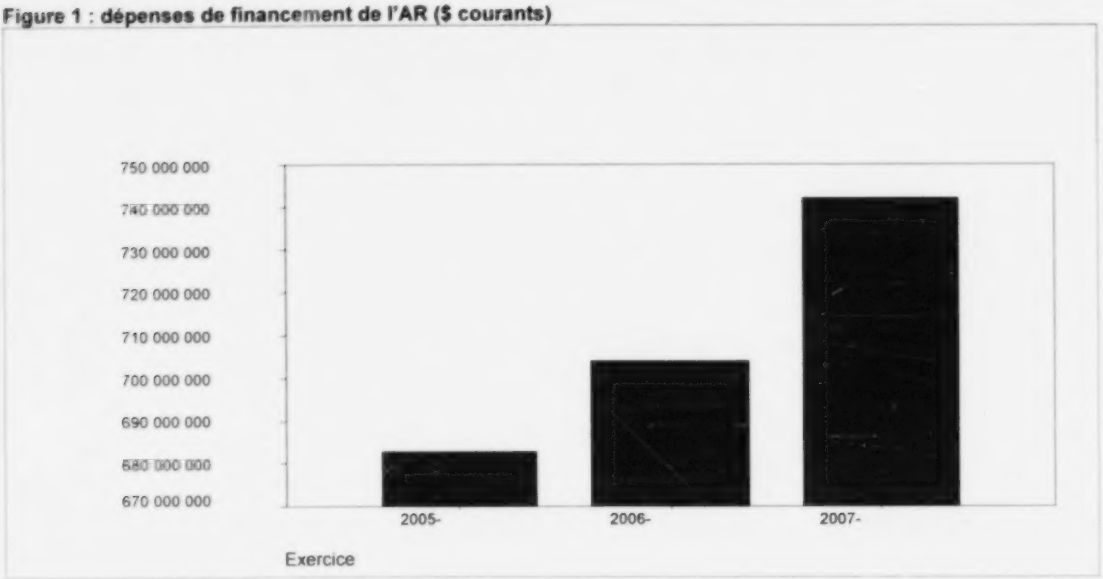
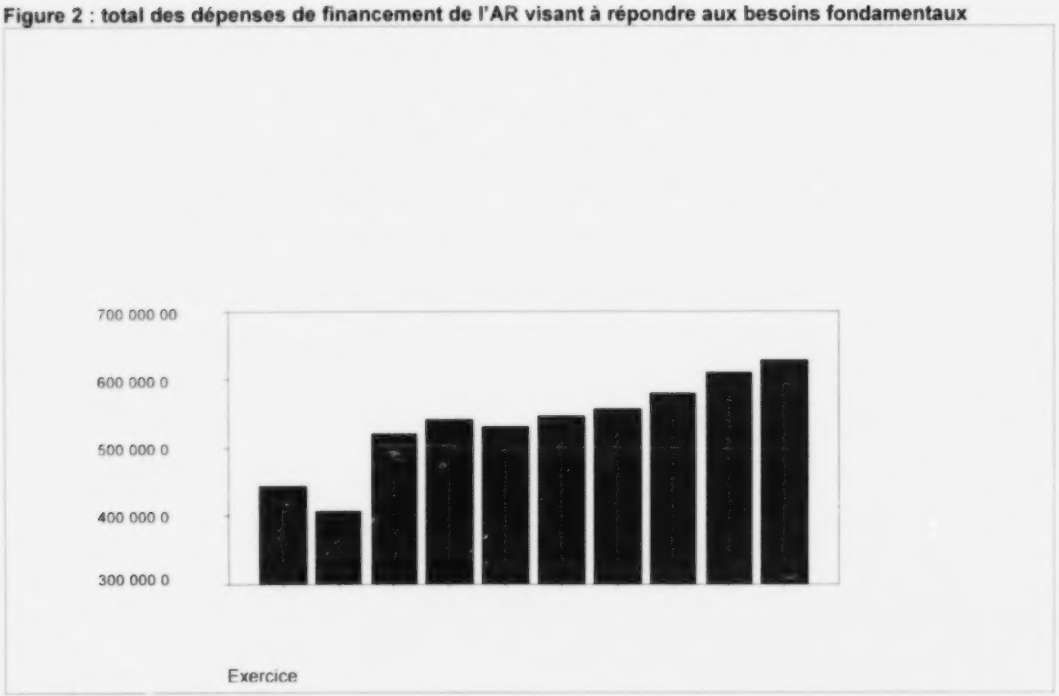
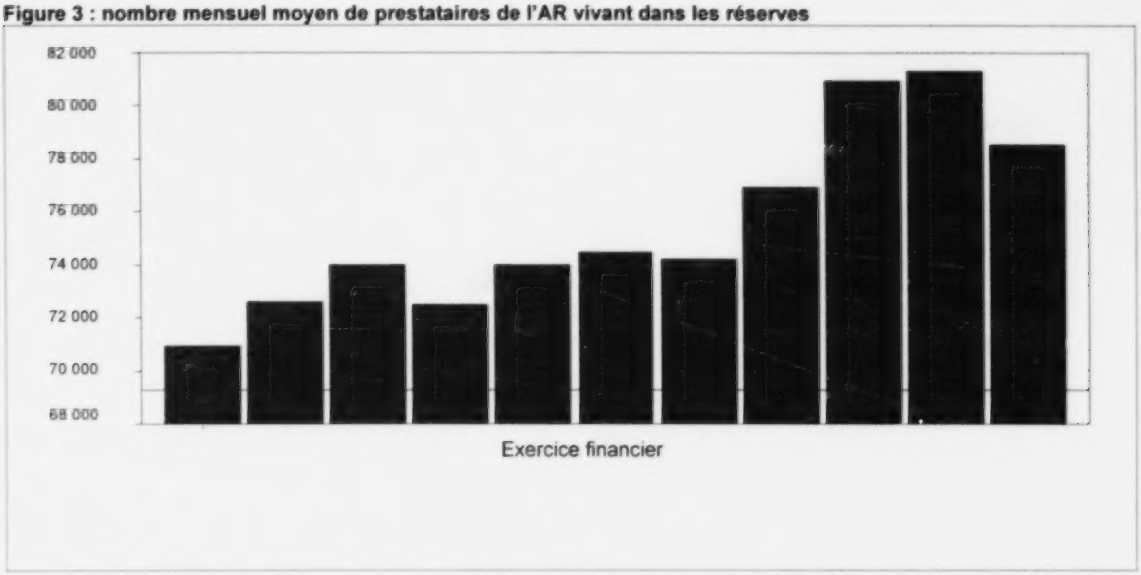


Figure 2 : total des dépenses de financement de l'AR visant à répondre aux besoins fondamentaux



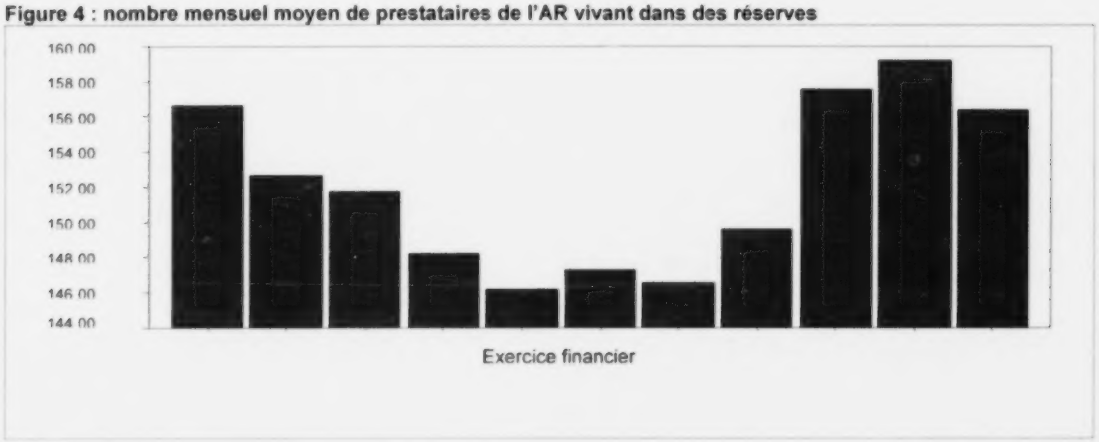
Le nombre mensuel moyen de prestataires de l'AR vivant dans les réserves a varié au fil de la période de dix ans; le nombre de prestataires a toutefois considérablement augmenté en 2004-2005 et 2005-06. Ce nombre a fléchi en 2007-2008 et ce recul est peut-être attribuable à la diminution du pourcentage de prestataires dans les régions de l'Atlantique et de la Colombie-Britannique (-53,7 % et -13,0 % respectivement) en 2007-2008, comparativement à 2006-2007.

Figure 3 : nombre mensuel moyen de prestataires de l'AR vivant dans les réserves



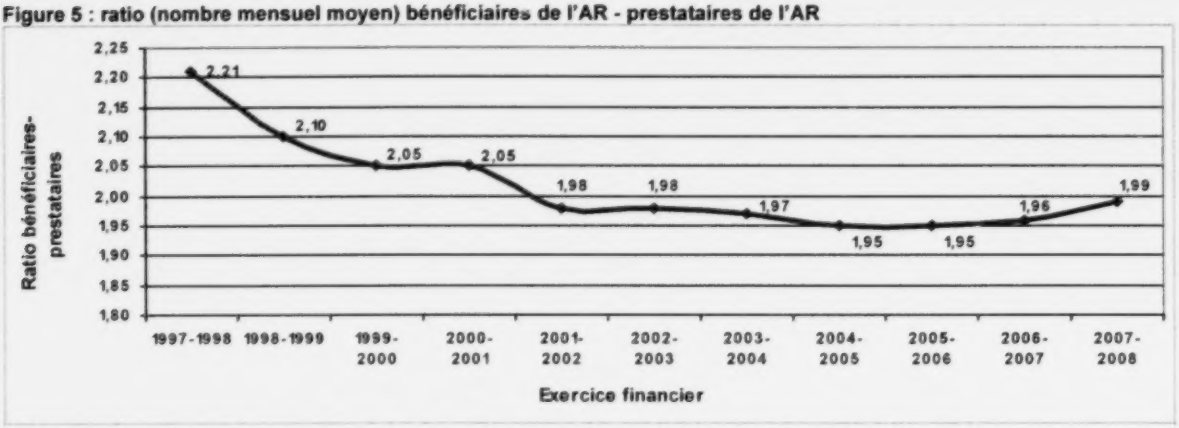
Le nombre mensuel moyen de prestataires de l'AR vivant dans des réserves a également varié durant la période de dix ans. Le nombre de prestataires a progressivement diminué à partir de 1997 pour atteindre un creux en 2001-2002. Depuis ce temps, il a augmenté sur une base annuelle jusqu'en 2007-2008, année au cours de laquelle il avait progressé d'environ 1,8 % par rapport à l'exercice précédent (voir la figure 4).

Figure 4 : nombre mensuel moyen de prestataires de l'AR vivant dans des réserves



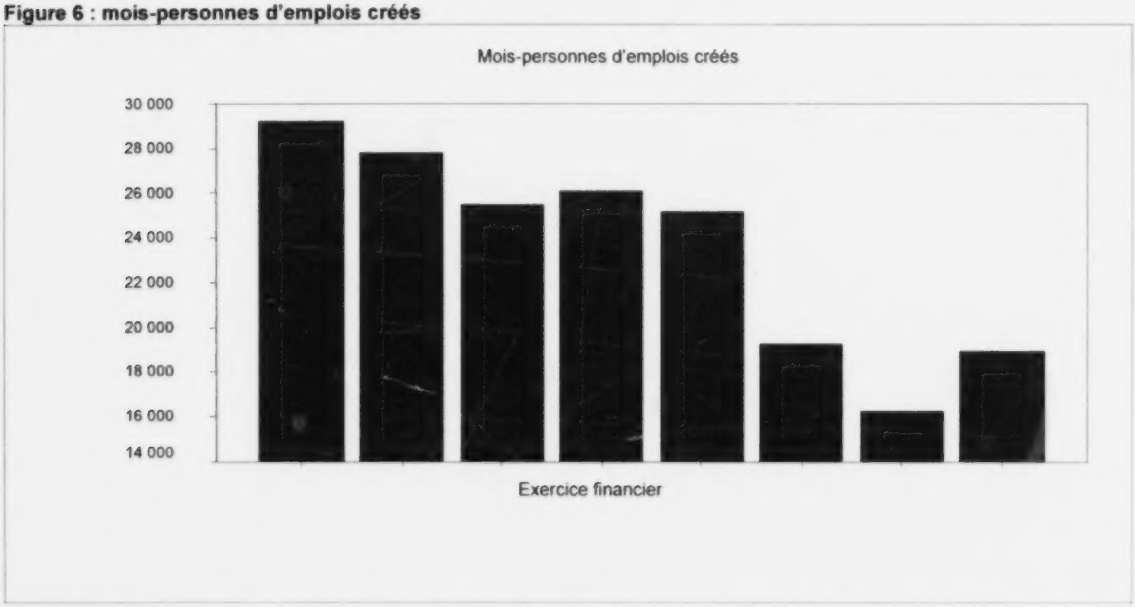
Le ratio bénéficiaires déclarés de l'AR - prestataires déclarés du Programme a diminué au cours de cette période. En 1997-1998, il y avait en moyenne 2,21 bénéficiaires par prestataire (voir la figure 5). En 2007-2008, ce ratio a diminué pour s'établir en moyenne à 1,99 bénéficiaire de l'AR pour un prestataire. En pratique, cela signifie qu'un plus grand nombre de célibataires que de ménages figuraient sur la liste des clients en 2007-2008.

Figure 5 : ratio (nombre mensuel moyen) bénéficiaires de l'AR - prestataires de l'AR



La figure 6 ci-dessous montre que le nombre d'emplois créés a fléchi de 2000-2001 à 2006-2007 mais qu'il a regrimpé en 2007-2008. De 2000-2001 à 2007-2008, le taux de variation était de -35,1 % et, de 2006-2007 à 2007-2008, il s'établissait à 16,6 %. Il est toutefois important de signaler que la consultation des données disponibles à l'échelon national ne permet de faire d'observations au sujet des écarts régionaux ou de proposer des solutions pertinentes à ce problème, par exemple, l'importance accordée aux mesures actives en Colombie-Britannique.

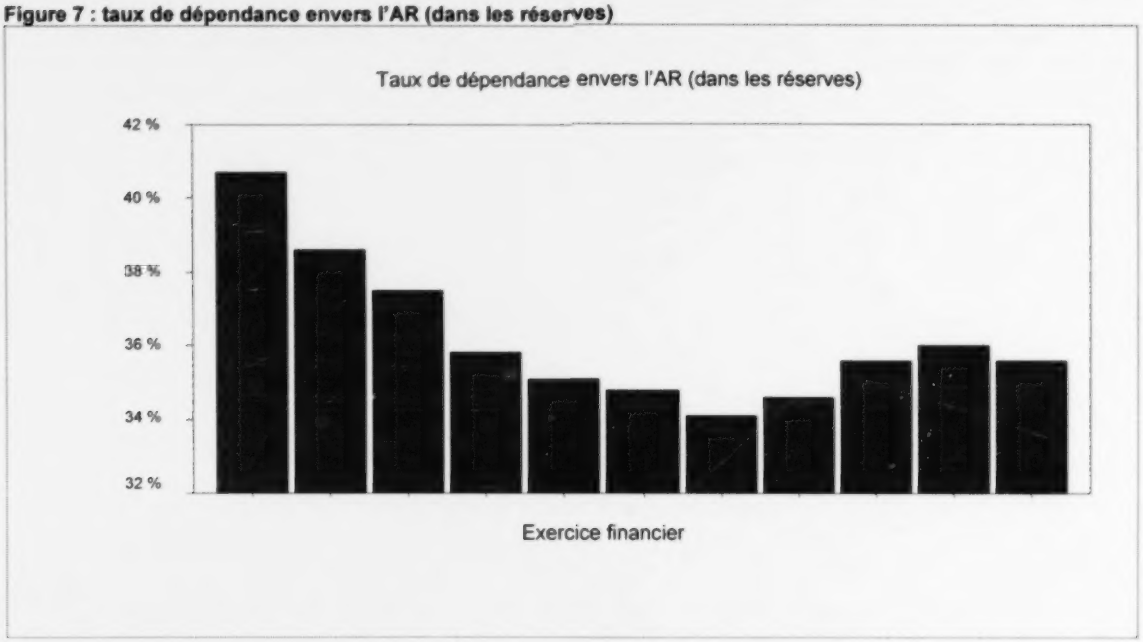
Figure 6 : mois-personnes d'emplois créés



Les taux de dépendance envers l'aide au revenu des personnes vivant dans les réserves a progressivement diminué jusqu'en 2003-2004 et, par la suite, il a entrepris une remontée. Au cours de la période de dix ans, ces taux ont reculé de 5,1 % dans l'ensemble (voir la figure 7). En 2005-2006, le taux de dépendance moyen parmi les habitants des réserves s'établissait à 36 %, comparativement au taux de dépendance national qui était de 5,5 %[41]. D'importantes variations régionales du taux de dépendance ont toutefois été observées.

[41] Secteur de la vérification et de l'évaluation. Affaires indiennes et du Nord Canada. (déc. 2007). *Évaluation du Programme d'aide au revenu*. Disponible [en ligne]: http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/arp/aev/pubs/ev/eiap07/eiap07-fr.pdf. Page consultée : janvier 2009.

Figure 7 : taux de dépendance envers l'AR (dans les réserves)



3.3.1 Degré de satisfaction des besoins

Le Programme d'aide au revenu d'AINC est essentiellement un service passif dont l'objectif est de satisfaire aux besoins fondamentaux des prestataires. Les principaux sujets interrogés faisant partie du personnel d'AINC ont souligné qu'ils avaient pour rôle de fournir des fonds et non pas des services.

Même si le Programme d'aide au revenu verse un montant qui équivaut aux prestations provinciales dans toutes les régions, les prestataires et les fournisseurs de services conviennent que cela ne suffit pas pour répondre aux besoins. À l'échelon régional, les hausses de l'AR ont plafonné à 2 % depuis 1997 et ce niveau de financement n'est pas suffisant pour couvrir les coûts du programme. Certaines provinces ont augmenté le taux des prestations et le personnel des bureaux régionaux d'AINC a été obligé de puiser à même les budgets d'immobilisations pour compenser les hausses provinciales.

Dans bon nombre de collectivités éloignées, le coût plus élevé des biens a empêché que les besoins des prestataires de l'AR puissent être satisfaits. Certaines collectivités sont aux prises avec un important problème, à savoir le coût du transport des prestataires qui doivent se rendre à l'épicerie ou ailleurs afin de se procurer des biens (comme des vêtements). Il en coûte donc plus cher pour satisfaire les besoins fondamentaux de ces personnes et, souvent, l'augmentation des taux d'AR ne suffit pas à combler cet écart. Le coût des vêtements, en particulier les vêtements pour enfants, a été désigné comme un besoin devant être satisfait. Bon nombre de Premières nations éprouvent des problèmes de logement en ce sens qu'il n'y a pas suffisamment de logements adéquats pour répondre aux besoins des résidents ou que les logements ont besoin d'être remis en état.

3.3.2 Incidence sur les utilisateurs finals

Dans le cadre du sondage réalisé auprès des utilisateurs finals, certains prestataires ont mentionné qu'ils contractaient des dettes afin de subvenir à leurs besoins fondamentaux et que « l'AR ne suffit pas pour chauffer sa maison l'hiver ». Presque 83 % des répondants à ce sondage étaient d'avis qu'ils ne touchaient pas un montant suffisant pour pouvoir satisfaire à leurs besoins fondamentaux et l'un d'eux a déclaré que « les gens doivent voler pour boucler les fins de mois ».

L'un des participants à un groupe de discussion, qui venait de quitter son emploi le jour même parce qu'il ne pouvait pas payer les frais de transport pour se rendre à son travail à l'extérieur de la réserve, a affirmé que le système était tellement pourri « qu'il pousse les gens à commettre de mauvaises actions ». On a également observé que le coût élevé du transport avait des répercussions similaires dans d'autres collectivités ayant fait l'objet d'une étude de cas.

Des personnes ont déclaré qu'elles n'avaient pu se rendre au cabinet d'un médecin à l'extérieur de la réserve parce qu'elles n'avaient pas de moyen de transport ni les moyens de payer un taxi. Signalons qu'aucun service de transport public n'est disponible. L'unique exception étant la nation crie Opaskwayak qui, moyennant un coût de deux dollars, assure le transport en fourgonnette polyvalente des aînés et de toute personne devant se rendre à l'extérieur de la réserve pour du magasinage ou un rendez-vous.

Les prestations versées aux personnes ayant des besoins spéciaux sont insuffisantes. Les prestataires n'ont pas les moyens de se procurer certains articles, comme des articles de sport pour les enfants qui sont importants du point de vue du développement de ceux-ci.

Durant l'une des discussions de groupe, quelqu'un a fait remarquer que certains membres de la collectivité admissibles à l'AR ne touchaient pas le plein montant auquel ils avaient droit parce qu'ils connaissaient mal le programme, étaient timides ou éprouvaient de la crainte face aux symboles d'autorité.

Voici l'incidence des problèmes liés à la dotation ou aux capacités du personnel : dans plus d'une collectivité faisant l'objet d'une étude de cas, les prestataires ont fait connaître leur frustration concernant le traitement des factures des services d'utilité publique. Le montant de la facture est déduit à l'avance du chèque mais, dans un certain nombre de cas, la facture n'a pas été acquittée par le Programme d'aide au revenu et les prestataires ont donc été privés d'électricité. Lorsque cela se produisait, les prestataires ont mentionné qu'ils étaient terriblement frustrés et se sentaient impuissants.

3.3.3 Incidence sur le personnel du programme à l'échelon communautaire

Le personnel du Programme à l'échelon communautaire souhaite ardemment suivre une formation plus poussée afin de contrer efficacement les éventuelles répercussions négatives du Programme d'aide au revenu; par exemple, les problèmes liés au stress et le non-respect des frontières personnelles, et également de résoudre les problèmes de sécurité que posent les prestataires mécontents qui estiment qu'ils ne reçoivent pas suffisamment d'argent.

3.3.4 Incidence sur la collectivité

L'incidence sur la collectivité est très difficile à évaluer. Les collectivités se préoccupent surtout du nombre de jeunes de 18 ans qui s'inscrivent automatiquement à l'AR dès qu'ils atteignent cet âge. Les répondants sont d'avis que les jeunes développent une dépendance à l'égard du Programme et vivent ainsi toute leur vie, plutôt que de le considérer comme une moyen d'assurer leur subsistance jusqu'à ce qu'ils trouvent un emploi.

3.4 Déterminants du coût du programme

Voici un aperçu des tendances économiques, sanitaires, réglementaires et démographiques qui influent vraisemblablement sur le Programme d'aide au revenu offert dans les réserves de même que des exemples des meilleures pratiques qui ont le plus de chances d'agir sur les déterminants du coût.

- En 2005-2006, les transferts ont totalisé 682 millions de dollars et presque 90 % de cette somme a été dépensée pour répondre aux besoins fondamentaux d'approximativement 150 000 personnes faisant partie de 630 collectivités des Premières nations (AINC, 2007b). Une distinction est établie entre les coûts de la prestation du Programme et les prestations versées aux bénéficiaires. Dans un rapport de l'APN signalant l'existence d'une pénurie de fonds affectés à la prestation des services, il était indiqué que 89 % des répondants à un sondage avaient affirmé que tous les services dont les Premières

nations avaient besoin ne pouvaient être offerts en raison de l'insuffisance du financement (Assemblée des Premières nations, 2005). Plus récemment, l'évaluation de 2007 relevait le fait que « les affectations de fonds aux fins de la prestation des services sont en grande partie fondées sur la taille de la population vivant dans la réserve, et non pas sur les taux de dépendance envers l'aide au revenu » (AINC, 2007b, p. 6).

Les augmentations de taux au titre de la prestation des services ont exercé une influence sur la viabilité financière du Programme d'aide au revenu. L'obligation, pour AINC, d'offrir des taux comparables à ceux des provinces met de la pression sur les budgets de l'AR, qui n'augmentent que de 2 % par année. Au nombre des facteurs donnés en exemple dans l'évaluation du Programme d'aide au revenu d'AINC (2007) qui influent sur les dépenses visant à satisfaire aux besoins fondamentaux, mentionnons : l'augmentation de l'allocation de nourriture pour les régions du Nord accordée par le Manitoba; l'augmentation de 19 %, en Saskatchewan, des taux de base; et les prestations plus élevées versées aux prestataires de l'aide au revenu de Alberta classés dans la catégorie des « apprenants » (ceux-ci étant définis comme des « personnes qui ont besoin de suivre un cours de recyclage ou de formation afin de décrocher un emploi ») (ministère des ressources humaines et de l'emploi de l'Alberta, e.n.d.). Les dépenses annuelles au chapitre du loyer et du combustible, des services publics et de l'habitation ont augmenté depuis 2004-2005 et ne cessent de croître (AINC, 2007b).

- La conjoncture économique mondiale actuelle a d'importantes répercussions sur les collectivités des Premières nations, en particulier du fait que sont prévus un resserrement des marchés du crédit et un ralentissement dans les secteurs industriels, comme celui de la foresterie (d'ordinaire à proximité des collectivités des Premières nations) au cours des cinq prochaines années. La manière dont le gouvernement fédéral gèrera l'économie canadienne aura une influence sur la situation des collectivités des Premières nations. L'augmentation annuelle courante de 2 à 5 % dans les réserves ne permet pas de composer avec la situation économique actuelle et (en l'absence d'un changement) elle continuera de créer des difficultés pour les membres des Premières nations dont les ressources sont déjà limitées. Même si des interventions d'urgence et des activités visant à stimuler l'économie s'imposent, il n'est pas certain que la situation économique actuelle se prêtera à la création de formes d'emploi durables;

- Plus de la moitié de la population autochtone à moins de 25 ans. Si ces personnes ne sont pas à la recherche d'un emploi, cela aura une influence considérable sur les programmes d'aide sociale. La flexibilité est nécessaire pour faciliter l'établissement de partenariats entre l'EDRHA, le Programme d'aide préscolaire et d'autres programmes de même nature en vue d'assurer que les besoins de ce groupe sont satisfaits de manière proactive;

- À mesure qu'un plus grand nombre de jeunes Autochtones poursuivent leurs études, ces derniers seront à la recherche de meilleurs emplois et quitteront les réserves pour les obtenir;

Pratique exemplaire : en Nouvelle-Écosse, les prestataires de l'aide au revenu continuent de toucher leurs prestations lorsqu'ils tentent de dénicher un emploi. Cette initiative a été couronnée de succès. De surcroît, elle pourrait faciliter la participation au marché du travail et réduire les taux de dépendance.

Pratique exemplaire : AINC veut faciliter la transition vers le marché du travail des prestataires de l'aide au revenu. La Colombie-Britannique a adopté un programme de pratiques exemplaires visant à encourager les clients à se détacher du Programme en leur fournissant une gamme de services, entre autres : de motivation, de formation et de recherche d'emploi à travers un réseau de partenariats avec divers fournisseurs de services. Ce genre de réseau, qui favorise la communication de l'information, est très utile et fructueux car, grâce à ces partenariats, le client a plus d'aide.

Pratique exemplaire : en Ontario, une étude a été réalisée dans la région de Hamilton-Halton, portant sur les facteurs qui favoriseraient la réduction de la dépendance à l'égard de l'aide sociale dans le cas des mères célibataires. Suivant cette étude, la prestation d'un portefeuille de services, entre autres des services de garderie, de loisirs, d'EJE, de consultations de professionnels de la santé et de formation en cours d'emploi, à un coût minime, était la meilleure façon de réduire la dépendance envers l'aide sociale dans le cas de ce groupe. Globalement, le coût de la prestation de ce portefeuille de services était, à peu de choses près, égal à celui des prestations actuelles d'aide sociale. Toutefois, dans une perspective plus large, la prestation d'un

portefeuille de services s'est soldée par des économies d'environ 3 000 $ dans le cadre du programme d'assistance sociale.

Pratique exemplaire : pour ce qui est de la prestation des services, l'évaluation du Programme d'aide au revenu menée en 2007 indique que le bureau régional de l'Ontario d'AINC a pris une longueur d'avance du point de vue de l'évaluation des coûts de la prestation des services et tente d'assumer la gestion de la totalité du programme Ontario au travail. AINC ainsi que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et le ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario étudient également le coût par client et le regroupement des services parmi les Premières nations afin de réaliser des économies d'échelle et de faciliter la spécialisation des services.

3.5 Conclusions et recommandations

3.5.1 Conclusion

Le Programme d'aide au revenu demeure pertinent, compte tenu des disparités relevées dans le domaine du revenu, de l'éducation, de l'emploi, des normes d'habitation et de mieux-être en général, entre les Premières nations et le reste du Canada. Jusqu'à ce qu'on trouve d'autres programmes ou des solutions efficaces et à long terme permettant d'accroître le mieux-être des particuliers et des collectivités, le Programme d'aide au revenu joue un rôle dans le soulagement des situations de détresse.

Les dépenses d'AINC au titre des besoins fondamentaux augmentent; presque 90 % du budget de l'AR étant utilisé pour répondre aux besoins fondamentaux, et pourtant les utilisateurs finals et les principaux sujets interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont indiqué que ces besoins n'étaient pas satisfaits. Les utilisateurs finals ont mentionné qu'ils s'endettaient de plus en plus pour subvenir à leurs besoins fondamentaux en matière d'alimentation, de logement, d'habillement et de services publics de même qu'à leurs besoins personnels.

Selon les modalités d'application du programme, les bureaux régionaux d'AINC s'appuient sur les taux provinciaux qui sont établis en fonction des besoins en milieu urbain et non pas en milieu rural éloigné. Ces taux ne tiennent pas compte des besoins fondamentaux particuliers des Premières nations et de l'absence de système de transport public dans les réserves. Le fardeau du coût élevé du transport est l'un des facteurs le plus souvent mentionné par les bénéficiaires de l'AR pour expliquer qu'ils ne peuvent subvenir à leurs besoins fondamentaux grâce aux prestations existantes.

Le cadre de mesure du rendement n'a pas soutenu la collecte et l'analyse de données significatives sur les résultats du Programme d'aide au revenu et l'attribution de ces résultats est une tâche à long terme et complexe. En tant que résultat visé, le « soulagement des situations de détresse » n'est pas une mesure assez précise pour être utile. En ce qui a trait aux mesures du soutien à l'emploi, on connaît mal les besoins complexes en matière de préparation à l'emploi ou les résultats à long terme des mesures de soutien à l'emploi pour les prestataires, d'où l'incapacité de se prononcer quant au succès des interventions.

Compte tenu des niveaux de dotation actuels, AINC ne peut utiliser efficacement les données recueillies ou offrir aux bureaux régionaux et aux collectivités le soutien qu'ils aimeraient recevoir de l'administration centrale.

La pratique exemplaire reconnaît que les mesures actives et les approches intégrées, y compris la gestion des cas; les approches personnalisées en matière d'employabilité et de réduction des obstacles à l'employabilité; la prise en considération des besoins en éducation et en formation; et la prestation de soutiens aux parents, par exemple, des allocations de formation et de frais de garde, sont des manières efficaces de trouver des solutions à long terme au problème du faible emploi et des taux élevés de dépendance à l'égard de l'aide sociale. Bien que certaines provinces mettent en application de telles mesures, seul un très faible pourcentage (moins de 2 %) des dépenses d'AINC au titre de l'AR sont consacrées au financement de celles-ci.

La section suivante renferme des recommandations sur la manière de relever les défis mis en lumière dans l'évaluation du Programme d'aide au revenu.

3.5.2 Recommandations

Les sept recommandations suivantes sont formulées en vue d'améliorer l'efficacité du Programme d'aide au revenu.

1. Élaborer une stratégie intégrée sur les besoins en main-d'œuvre et en emploi dans les réserves, en association avec des organismes compétents comme RHDCC, l'APN et les ministères provinciaux. Cette stratégie tiendrait compte des besoins complexes et uniques des chômeurs dans les réserves (accès restreint aux marchés du travail, obstacles multiples à l'employabilité, transports, garde d'enfants et autres soutiens nécessaires pendant qu'on suit des programmes de formation ou de perfectionnement des études.

2. À court terme, jusqu'à ce que soit établie une stratégie sur les causes premières de la dépendance à l'aide sociale, et obtenir les résultats souhaités; et mieux combler les besoins fondamentaux : examiner la politique sur l'augmentation de 2 % du financement afin d'évaluer si elle correspond aux coûts de l'AR des Premières nations.

3. À court terme, s'attaquer à la pénurie de personnel à AINC et offrir la formation requise aux niveaux national et régional.

4. À court terme, financer un échantillon représentatif d'évaluations des besoins des collectivités, ce qui fournira des mesures de coûts valables pour des facteurs comme le logement, les services publics et le transport.

5. À plus long terme, créer un groupe de travail composé de représentants d'AINC, des Premières nations et des provinces afin d'élaborer une stratégie permettant de régler les problèmes de compétence et de financement que pose l'AR, notamment une discussion des coûts associés aux besoins dans les collectivités rurales ou éloignées.

6. Lancer une stratégie intégrée en matière d'éducation et de formation avec Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), les organisations autochtones et les ministères provinciaux compétents afin de répondre aux besoins en éducation des jeunes des Premières nations, en particulier comme moyen de réduire le nombre de jeunes qui choisissent l'aide sociale plutôt que de poursuivre leurs études ou de travailler.

7. Renforcer les liens avec d'autres ministères compétents comme RHDCC afin de faciliter l'échange d'information, de sorte que les résultats à long terme de l'emploi puissent être mesurés et permettent de développer des indicateurs de résultats plus précis en vue des prochaines activités d'évaluation.

4.0 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE RPNE

4.1 MESURE DU RENDEMENT

Les évaluateurs ont demandé qu'on leur fournisse les données administratives et financières du Programme de PRNE, aux échelons national, régional et communautaire, pour la période de dix ans allant de 1997-1998 à 2007-2008. Parmi ces données, mentionnons le nombre de clients ayant accès au programme, les caractéristiques des clients, le nombre d'employés affectés à l'exécution du programme, les dépenses de programme et les services par volet, de même que celles portant sur l'entente de financement, la création d'emplois et le taux de dépendance à l'aide sociale.

4.1.1 CADRE DE MESURE DU RENDEMENT

Le tableau 4 ci-dessous donne un aperçu du système de déclaration des données de chacun des trois programmes, suivant le *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* (GPRB)[42] et la rétroaction fournie par les participants aux consultations préliminaires. Le tableau indique chacun des programmes et fait le lien avec les rapports, les ententes de financement, le responsable de la collecte des données et de la préparation des rapports, les destinataires de ceux-ci, la période de déclaration et les données déclarées qui s'y rapportent (selon l'extrant et le résultat).

Tableau 4 : cadre de mesure du rendement du RPNE

Titre de l'instrument de collecte des données	Entente de financement applicable	Responsable de la collecte des données et de la préparation des rapports	Destinataire(s)	Période de déclaration	Type de données devant être déclarées
Rapport annuel des Premières nations	EFG/EFCNP	Premières nations	Région/AC/populations en général	Annuelle	Surtout des indicateurs des extrants
« Les gens » - résultat stratégique - rapport trimestriel	EFG/EFCNP	Région	Région/AC	Trimestrielle	Surtout des indicateurs des extrants
Programme spécial/examens financiers	EFG	Région	Région	Semestrielle (Québec) ou ponctuelle (C.-B.)	Analyse de la conformité du programme ou projet aux règles d'admissibilité et du respect des lois et règlements
Guide national de présentation des rapports	EFG/EFCNP	Premières nations/région/AC	Premières nations/ région/AC		Le *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* (GPRB) est le manuel de référence faisant état des exigences en matière de déclaration du programme d'AINC dont les bénéficiaires doivent tenir compte afin de respecter leur entente de financement

[42] *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* (GPRB), 2008-2009, AINC.

Titre de l'instrument de collecte des données	Entente de financement applicable	Responsable de la collecte des données et de la préparation des rapports	Destinataire(s)	Période de déclaration	Type de données devant être déclarées
Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (PTPNI)		Premières nations/région/AC	Premières nations/ région/AC	Établie par l'AC	Les PTPNI sont un système de collecte et de suivi des données requises pour les PN et les régions d'AINC

4.1.2 LACUNES STATISTIQUES DU RPNE

Si l'on se fie au GPRB et aux observations des participants aux consultations préliminaires, les données sur les extrants et les résultats de l'AR figurant au tableau 5 ci-dessous sont celles qu'idéalement AINC vise à recueillir chaque année.

Tableau 5 : données sur les extrants et les résultats du RPNE

Type de données[43]	Données recueillies chaque année
Extrants	• # de familles et d'enfants • Montant dépensé par activité o Nutrition des enfants o Soins des enfants o Aide aux parents o Transition domicile-travail o Enrichissement culturel o Total • Montant consacré aux activités ci-dessus provenant d'autres sources • Objectif du projet
Résultats	• Résultats et réalisations du projet – données, surtout qualitatives, déclarées par les prestataires et les gestionnaires

Afin de se prononcer sur la pertinence des données sur le rendement, on doit déterminer quelles données sont bel et bien recueillies dans le cadre des programmes. Pour ce faire, des données administratives et financières ont été recueillies aux échelons national, régional et communautaire, sur une période de dix ans allant de 1997-1998 à 2007-2008. Parmi les données visées, signalons le nombre de clients ayant accès aux programmes, le nombre de bénéficiaires des programmes et les dépenses au titre du réinvestissement (la liste exhaustive des données requises figure à l'annexe III).

Échelon national

L'examen des lacunes statistiques du RPNE à l'échelon national a mis en lumière l'absence d'indicateurs importants des résultats qui pourraient nous renseigner sur le succès et le rendement global du programme. Voici quelques-unes des lacunes statistiques importantes observées à l'échelon national :

- Données sur les dépenses de financement du RPNE (données manquantes pour 1997-1998 et 2007-2008);
- Total des fonds de réinvestissement (données manquantes pour la période de 1997 à 2001 et 2007-2008);
- Données sur le nombre d'enfants bénéficiaires (données manquantes pour 1997-1998 et 2007-2008);
- Données sur le nombre de familles bénéficiaires (données manquantes pour 1997-1998 et 2007-2008); et
- Données sur les dépenses liées à la prestation des services du RPNE (données manquantes pour la période de 1997 à 2008).

[43] *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* (GPRB), 2008-2009, AINC.

Échelon régional

De la même façon qu'à l'échelon national, l'examen des lacunes statistiques à l'échelon régional a révélé l'absence d'indicateurs des résultats qui pourraient donner une idée du rendement et du succès du programme. Voici quelques-unes des lacunes statistiques importantes à l'échelon régional :

- Dépenses de financement du RPNE (données manquantes pour 1997-1998 pour le Manitoba, et pour la période de 1997-1998 et celle de 2006-2008 pour toutes les régions);
- Total des fonds de réinvestissement (données manquantes pour la période de 1997 à 2001 pour l'Alberta et le Manitoba et pour la période de 1997 à 2001 et 2007-2008 pour toutes les autres régions); et
- Données sur les dépenses liées à la prestation des services du RPNE (données manquantes pour la période de 1997 à 2008).

Échelon communautaire

Les collectivités faisant l'objet d'une étude de cas ont été priées de fournir les rapports sur les données pouvant être communiquées à l'équipe d'évaluation. Ces rapports ont été étudiés et les données (dans les cas où celles-ci existaient) ont été reportées sur les grilles d'examen des données administratives et financières à l'échelon communautaire (voir l'annexe III). Les lacunes statistiques ont ensuite été relevées pour chaque collectivité. Étant donné que les données communiquées par chaque collectivité diffèrent quant à leur portée ou niveau, les lacunes statistiques sont différentes pour chaque collectivité.[44]

Voici quelques-unes des lacunes statistiques importantes observées à l'échelon communautaire :

- Dépenses de financement du RPNE (données manquantes pour les périodes de 1997 à 2004 pour Opaskwayak et Skownan, et de 1997 à 2008 pour toutes les autres collectivités); et
- Total des fonds de réinvestissement (annuel) (données manquantes pour les périodes de 1997 à 2001 et de 2002 à 2004 et pour 2007-2008 pour Thunderchild; pour la période de 1997 à 1999 pour Walpole Island; pour la période de 1997 à 2000 et pour 2002-2003 pour Opaskwayak; et pour la période de 1997 à 2005 et pour 2007-2008 à Eskasoni).

4.1.3 Possibilité de mesurer les résultats à l'aide des données

Les lacunes statistiques rendent difficile la tâche d'évaluer le rendement et le succès du Programme à tous les échelons (national, régional et communautaire). Les données manquantes empêchent de calculer le coût mensuel des services offerts aux enfants et aux familles, de cerner les tendances relatives aux dépenses du programme et les tendances relatives aux coûts de la prestation des services à l'échelon national. Les collectivités des Premières nations qui touchent un financement du RPNE doivent rendre compte annuellement de chaque projet de réinvestissement, en remplissant un formulaire type d'une page. En raison de la pénurie de données ventilées par mois, il est difficile d'évaluer l'importance des services offerts par prestataire de même que le coût administratif à l'échelon national.

Voici les objectifs fixés pour le Programme de RPNE dans le Manuel national aux fins de la mesure des résultats :

- Prévenir la pauvreté chez les enfants et réduire son ampleur;
- Offrir des incitatifs au travail garantissant que les familles à faible revenu avec enfants se trouveront toujours placées dans une situation plus avantageuse lorsque les parents travaillent; et
- Réduire le chevauchement et le dédoublement grâce à la simplification de l'administration des prestations pour enfants.

Les résultats souhaités, aussi appelés « résultats prévus » dans le Manuel national, sont des améliorations dans les domaines suivants :

- Santé et développement des enfants;

[44] Voir la section 4.1.4 pour la discussion sur les raisons pour lesquelles il peut y avoir des lacunes statistiques à l'échelon communautaire.

- Maturité scolaire et capacité d'apprendre;
- Participation des parents au marché du travail;
- Autonomie financière; et
- Plus grande participation à la vie de leur collectivité et de la société canadienne.

Les exigences en matière d'établissement des rapports du Programme de RPNE rendent particulièrement ardue la collecte de données sur les recettes mesurables. S'agissant d'un rapport annuel, il est impossible d'évaluer les répercussions à court terme (p. ex. mensuelles). En outre, le nombre de clients est déclaré comme si la durée de leur participation au Programme était identique. Le système de données traite donc de la même manière une personne prestataire du Programme pendant un mois et une autre qui l'a été durant un an. Qui plus est, bon nombre d'avantages des projets étant de nature qualitative, il est plus difficile de synthétiser les données afin de formuler des observations sur le succès et l'efficacité du programme. Toutes ces difficultés ne simplifient pas la tâche d'obtenir des résultats concrets ou significatifs concernant l'incidence des projets financés dans le cadre du RPNE, exception faite du nombre de bénéficiaires.

Il importe également de signaler l'impossibilité de mesurer certains résultats des projets financés dans le cadre du RPNE du fait qu'ils prennent beaucoup de temps à se manifester. Par exemple, l'éducation est un facteur clé de l'obtention d'un emploi : les programmes du RPNE qui incitent les enfants à fréquenter régulièrement l'école (grâce à des repas et à des collations qui leur sont servis à l'école) et visent l'amélioration des résultats scolaires (grâce à des séances d'orthophonie et d'autres soutiens) à l'école primaire peuvent contribuer à réduire les taux de décrochage et accroître l'employabilité de ces mêmes étudiants des années plus tard.

Compte tenu de la pénurie de résultats mesurables, on doit se contenter de données non scientifiques (c.-à-d. les rapports des professionnels qui travaillent depuis plusieurs années avec des enfants dans une collectivité) et d'indicateurs indirects de l'incidence du Programme. Dans le cas de la Première nation de Walpole Island, le directeur adjoint de l'école primaire de Walpole Island a déclaré que celle-ci était fortement tributaire du financement du RPNE aux fins de la prestation de bon nombre de ses programmes et a mis en lumière plusieurs avantages importants sur le plan sanitaire, social et éducatif, le plus important – et quantifiable – de ceux-ci étant l'amélioration considérable de la performance des étudiants aux tests standard d'évaluation des connaissances en Ontario (pour obtenir un complément d'information sur l'incidence du programme, consultez la Section 4.3.4). Puisque des données plus fréquentes ou des données quantitatives ne sont pas disponibles, les observations des professionnels travaillant dans la collectivité constituent l'unique source d'information sur l'incidence des projets financés par le RPNE dans les collectivités des Premières nations.

4.1.4 Cohérence et comparabilité des données

Il est difficile de comparer des données en raison de l'existence d'un certain nombre de problèmes et d'incohérences ayant trait aux exigences et méthodes d'établissement des rapports du RPNE, dont ceux-ci :

- Aux fins de la collecte des données des Premières nations, on utilise des grilles produites par chaque région qui ne sont pas nécessairement identiques d'une région à l'autre;
- Les données financières semblent être produites par des systèmes;
- Les données se rapportant au nombre de familles/d'enfants ayant accès aux services peuvent être prises en compte plus d'une fois (p. ex. un enfant prenant part à quatre projets différents peut être dénombré quatre fois, comme s'il s'agissait de quatre enfants différents);
- Le manque d'uniformité dans l'application des politiques d'une région à l'autre (p. ex. au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, les programmes d'AR ne réduisent pas les paiements en fonction du montant accordé par le RPNE. Par conséquent, les fonds n'étant pas récupérés à des fins d'investissement dans des projets de RPNE, les Premières nations de ces provinces n'offrent pas les programmes du RPNE); et,
- Certaines régions exigent des rapports de contrôle, d'autres pas; toutefois, toutes les régions doivent présenter des rapports à un quelconque niveau de détail.

La grande diversité des nombreux projets ainsi que le fait que ces derniers soient propres aux collectivités constituent un autre obstacle de taille quand vient le moment de mesurer et déclarer les résultats : même si cette pratique est avantageuse pour les collectivités puisqu'elle leur permet de personnaliser et de créer des

programmes qui répondent à leurs besoins particuliers, elle rend particulièrement ardue la comparabilité des données d'une collectivité à l'autre – ou à l'échelle du Programme.

4.1.5 Capacité de rendre compte

La présente section donne un aperçu des conclusions de l'évaluation en ce qui touche à la capacité du personnel et des systèmes de rendre compte adéquatement du programme.

Échelon national

Les principaux problèmes liés aux capacités en ce qui a trait à l'établissement de rapports dans le cadre du RPNE, relevés à l'étape des consultations préliminaires, sont le roulement élevé du personnel, le manque d'orientation du personnel et le grand nombre de postes vacants à l'AC d'AINC. La pénurie de ressources humaines rend difficile l'accès à l'information.

L'absence d'indicateurs sur les résultats du Programme de RPNE, conjuguée à l'absence de lignes directrices exposant les raisons de la collecte des données et le mode de collecte de celles-ci, exerce également une influence sur la capacité d'établissement des rapports aux échelons national et régional.

Échelon régional

Selon les principaux sujets interrogés dans les bureaux régionaux, la dotation est un enjeu important du point de vue de la capacité, étant donné que les bureaux manquent de personnel et que les employés en place doivent composer avec une surcharge de travail. Les participants aux consultations préliminaires rattachés à l'AC ont toutefois loué l'aide que leur apporte le personnel des bureaux régionaux d'AINC.

Échelon communautaire

Dans le cadre des études de cas, les administrateurs des programmes ont été priés de fournir des comptes rendus à l'équipe d'évaluation. Des dix collectivités dans lesquelles l'équipe s'est rendue, 60 % n'ont transmis aucun rapport à l'équipe d'évaluation. Les raisons invoquées pour expliquer cette omission sont les suivantes :

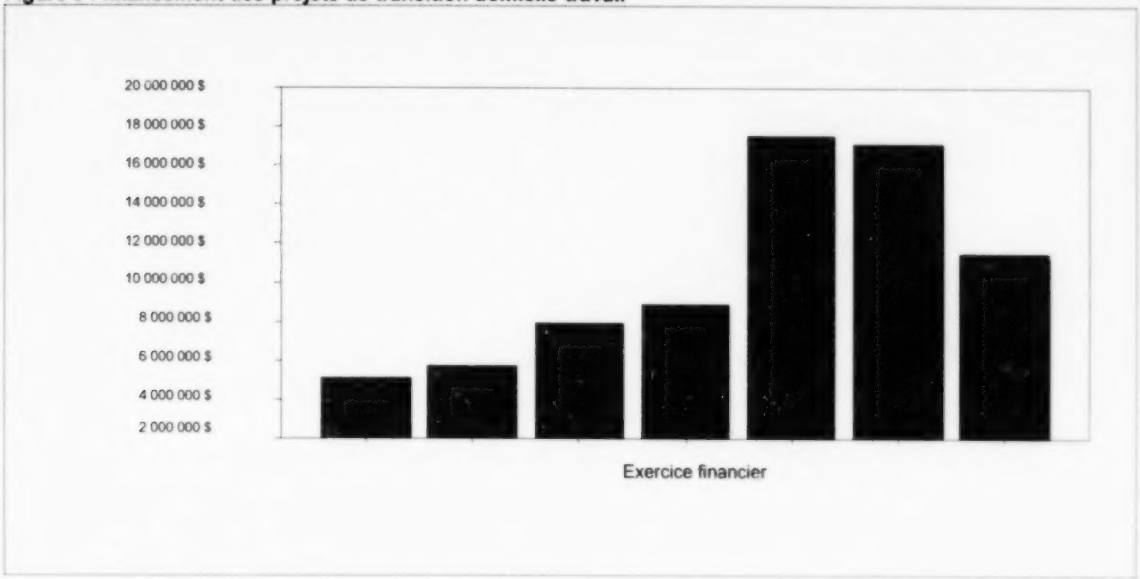
- Les bureaux régionaux d'AINC avaient déjà reçu les rapports demandés; par conséquent, il a été recommandé que l'équipe d'évaluation communique directement avec ceux-ci pour obtenir ces documents (raison invoquée par 16,7 % des collectivités ayant omis de fournir un rapport);
- La collectivité en question n'avait pas mis en œuvre de programme de RPNE et, par conséquent, ne pouvait pas fournir de comptes rendus à l'équipe d'évaluateurs (raison invoquée par 50,0 % des collectivités ayant omis de fournir un rapport).

4.2 Efficacité du programme

4.2.1 Accès aux services

Un élément clé qui facilite la participation au marché du travail est la prestation d'une formation en emploi. Les fonds affectés à des projets de transition domicile-travail ont augmenté chaque année pour la période allant de 2000 à 2005 et ils ont presque doublé entre 2003-2004 et 2004-2005 (passant respectivement de 8 886 000 $ à 17 508 700 $). Toutefois, depuis 2004-2005, ce financement a progressivement diminué. En 2005-2006, il avait diminué d'environ 2,3 %, par rapport à l'année précédente, et d'environ 34,3 % en 2006-2007, comparativement aux niveaux de 2004-2005 (voir la figure 8).

Figure 8 : financement des projets de transition domicile-travail[45]



Des huit régions étudiées aux fins de la présente évaluation, 75 % ne pouvaient fournir de données, au moment de l'évaluation, sur le financement de la transition domicile-travail. Les deux régions qui possédaient de telles données pour l'exercice financier 2007-2008, soit l'Alberta et la Colombie-Britannique, avaient réduit, en 2007-2008, le financement accordé aux projets de transition domicile-travail, comparativement à 2006-2007. En Alberta, cet écart s'établissait à -21,1 % et, en Colombie-Britannique, il était d'environ 36,1 %.

Dans l'analyse des enjeux relatifs au financement et au RPNE, trois points importants doivent être pris en considération :

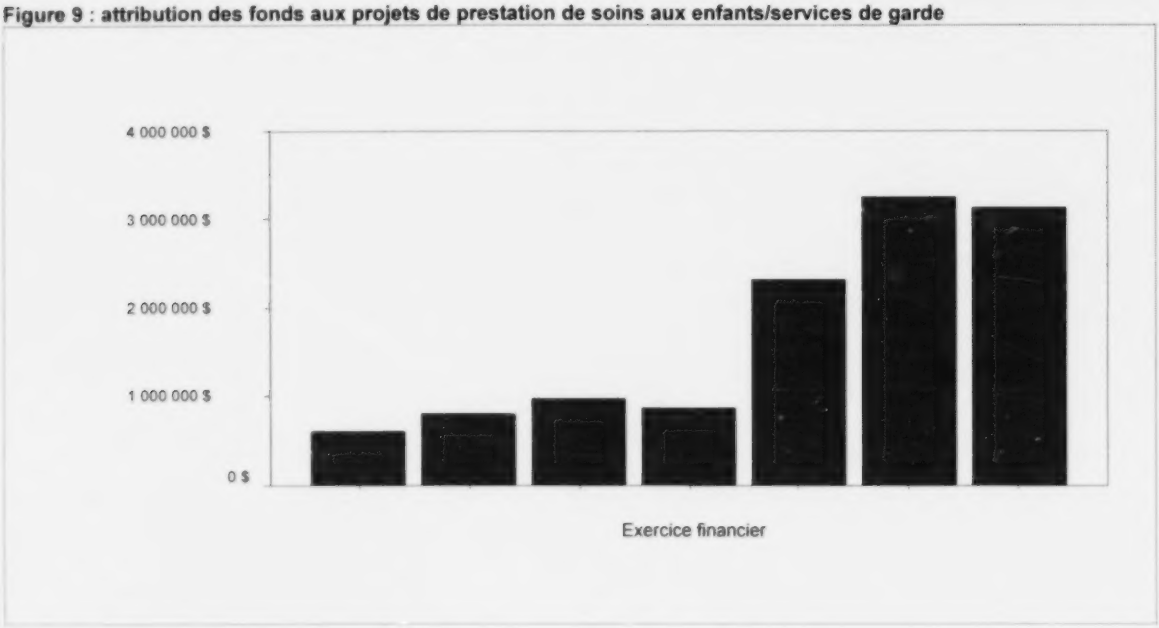
- Le financement dépend du taux d'AR fixé par la province;
- Le financement dépend du nombre de propositions de projet présentées (c.-à-d. que si les collectivités ne soumettent pas de propositions, les dépenses au titre du financement diminueront); et
- Le financement dépend également du nombre de bénéficiaires de l'AR vivant dans les réserves.

Pour faciliter l'intégration au marché du travail, il est également important d'offrir des services de soins aux enfants/de garde. Grâce à ces services, les parents peuvent laisser leurs enfants entre bonnes mains lorsqu'ils s'absentent pour suivre une formation ou chercher un emploi. Pour la période de 2000 à 2007, l'attribution de fonds à des projets visant à offrir des soins aux enfants ou des services de garde semble suivre un modèle en dents de scie, en ce sens que les hausses enregistrées durant trois ans sont suivies d'une baisse l'année suivante (voir la figure 9).

Les fonds affectés aux projets de prestation de soins aux enfants/de services de garde ont augmenté pendant la période de 2000 à 2003, diminué en 2003-2004, subi une hausse considérable durant la période de 2004 à 2006 et ont ensuite de nouveau fléchi en 2006-2007. Dans l'intervalle entre 2003-2004 et 2005-2006, ce financement a progressé de 276,9 % (passant de 865 800 $ en 2003-2004 à 3 246 300 $ en 2005-2006). Il a toutefois régressé par la suite. En 2006-2007, la somme consacrée aux soins aux enfants/services de garde s'établissait au total à 3 136 200 $ (soit un recul d'environ 3,4 %).

[45] Les projets de transition domicile-travail offrent des possibilités de formation en vue d'accroître le niveau de compétences des parents, ou des jeunes, qui ont alors plus de chances de décrocher un emploi (Par exemple : des programmes d'emploi et de formation; des programmes d'emplois d'été pour les jeunes; et des ateliers de perfectionnement personnel (p. ex. formation préparatoire à l'emploi))
Source : AINC. (n.d.) *Initiative de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants(RPNE) chez les Premières nations : Guide pour l'élaboration des propositions et la présentation des rapports*. Disponible [en ligne]: http://www.ainc-inac.gc.ca/hb/sp/ncb/pubs/ri/ncbrg-fr.pdf. Page consultée : 7 janvier 2009.

Figure 9 : attribution des fonds aux projets de prestation de soins aux enfants/services de garde



Pour ce qui est de l'aide à l'intégration au marché du travail, le Programme de RPNE d'AINC a commencé à augmenter le financement total accordé aux projets de soutien à partir de 2004-2005. Le financement des projets susceptibles de faciliter l'emploi s'est poursuivi, dans la dernière partie de la première décennie des années 2000, et a dépassé les sommets atteints entre 2000-2001 et 2003-2004.

4.2.2 Éventail et qualité des services

L'Initiative de RPNE se compose de deux volets principaux : (1) paiements mensuels (supplément de revenu) aux familles à faible revenu avec enfants; et (2) prestations et services conçus et offerts par les provinces, territoires ou Premières nations afin de répondre aux besoins des familles à faible revenu avec enfants – sont réinvesties (RPNE) les sommes résiduelles des suppléments accordés à des projets de soutien des familles à faible revenu avec des enfants. La mise en place de deux volets de la PNE (suppléments et réinvestissements) visait à garantir qu'il soit toujours plus avantageux pour les familles de travailler – elles ne touchent pas une aide financière additionnelle si elles se contentent des prestations d'aide au revenu et ne sont pas non plus pénalisées si elles se détachent de l'aide au revenu. Par conséquent, les ajustements ont été conçus afin de supprimer les facteurs de contre-incitation au travail.

Les familles à faible revenu avec enfants ont plus facilement accès aux services favorisant le mieux-être des familles et des enfants. Les évaluations et les études du RPNE révèlent que ce Programme a des répercussions, non seulement sur les familles à faible revenu avec enfants vivant dans les réserves, mais également sur les prestataires de l'aide au revenu, les personnes dans le besoin, les écoliers et les jeunes.

En 2001-2002, on comptait au total 1 118 projets de RPNE chez les Premières nations dans l'ensemble du Canada. Le tableau 6 donne à voir le nombre de projets de réinvestissement par région pour cet exercice financier.

Tableau 6 : nombre de projets de RPNE chez les Premières nations, selon la région, 2001-2002

Région	Nombre de projets
Yukon	9
Colombie-Britannique	427
Alberta	140
Saskatchewan	80
Manitoba	174
Ontario	148
Québec	129
Région de l'Atlantique	11
Total national	**1 118**
Source : (AINC, 2004b)	

Chez les Premières nations, des réinvestissements, ou investissements, sont faits dans cinq secteurs principaux :

1. Soins aux enfants/services de garderie;
2. Nutrition des enfants;
3. Développement de la petite enfance;
4. Possibilités d'emploi/programmes de formation; et
5. Enrichissement culturel[46] (la section 1.3.2 renferme des détails sur chaque programme).

Les Premières nations ont une grande latitude quant à l'affectation des fonds de RPNE. De plus en plus, elles financent des projets grâce auxquels des particuliers peuvent faire la transition de l'assistance sociale au marché du travail ou acquérir de l'expérience et des compétences favorisant l'avancement professionnel. Les fonds provenant du RPNE sont également mis à profit pour améliorer les programmes existants en accordant un supplément aux bénéficiaires. Une série de projets financés grâce au RPNE peuvent être mis en œuvre dans une collectivité, dont plusieurs dans chaque catégorie principale. Dans quelques-unes des plus grandes collectivités faisant l'objet d'une étude de cas, il peut y avoir jusqu'à trente programmes de RPNE en cours.

Aucun renseignement direct n'a pu être obtenu concernant la qualité des services offerts dans les réserves par l'entremise des programmes financés par le RPNE. Toutefois, les principaux sujets interrogés, les personnes-ressources à l'échelon régional, les fournisseurs de services dans les collectivités faisant l'objet d'une étude de cas et les membres de ces collectivités conviennent tous de la valeur et de l'importance des projets financés grâce au RPNE, en particulier dans les secteurs de programme de la nutrition pour les enfants, de l'enrichissement culturel et de l'aide aux parents.

4.2.3 Liens/intégration avec les services complémentaires

Les collectivités des Premières nations utilisent les fonds provenant du RPNE pour fournir un complément aux programmes et services déjà offerts dans les réserves, dans des domaines comme la santé, l'emploi et la formation, l'éducation, les programmes destinés aux jeunes, les besoins fondamentaux (p. ex. l'alimentation, l'habillement et le logement) et les activités culturelles. Parmi les programmes de RHDCC auxquels s'ajoute une somme additionnelle provenant du RPNE, mentionnons le Service de garde pour les Premières nations et les Inuits et les Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones. Santé Canada offre également un programme auquel s'ajoute une somme additionnelle provenant du RPNE, soit le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves. Au nombre des programmes d'AINC auxquels s'ajoute une somme additionnelle provenant du RPNE, signalons le programme de préparation à l'emploi (aide au revenu), le Programme assistance travail et le Programme de financement de la lutte contre la violence familiale.

Le RPNE procure un soutien additionnel à d'autres programmes axés sur l'exécution de travaux communautaires, comme la construction de maisons, et la création d'emplois productifs. Une somme peut également être versée aux participants aux projets de transition domicile-travail. De tels projets sont

[46] Au nombre des programmes d'« enrichissement culturel », mentionnons ceux axés sur « l'enseignement de la culture traditionnelle, le soutien des jeunes, les célébrations, les groupes de soutien par les pairs et les activités de groupe renforçant la conscience de la collectivité » (AINC, 2005e, p.73).

essentiellement axés sur la création d'emplois et ciblent les mères célibataires, les jeunes et les emplois d'été pour ces derniers afin de les aider à acquérir des compétences améliorant l'employabilité.

Les Premières nations jumellent également les fonds provenant du RPNE à d'autres ressources, par exemple le financement des services de garde, les revenus généraux des Premières nations ou les activités de financement d'emplois. Des partenariats de financement ont été établis avec des organismes comme le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves et Grandir ensemble de Santé Canada, ainsi que la Fondation autochtone de guérison, le Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada, Les chemins de la réussite et l'Initiative de formation à l'emploi. Dans certains cas, les Premières nations se servent du Programme de RPNE pour ajouter un complément aux programmes de Santé Canada et de RHDCC visant à lutter contre la pauvreté et à promouvoir l'intégration à la main-d'œuvre.

4.2.4 Lacunes ou chevauchements des Services

Plusieurs programmes mis en œuvre dans des réserves des Premières nations offrent aux enfants un soutien similaire à celui fourni par le RPNE, comme l'indique le tableau 7.

Tableau 7 : services comparables au RPNE offerts dans la collectivité

Ministère ou administration offrant un service comparable	Programme
Santé Canada	• Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves • Pour un avenir meilleur (au Québec) • Programmes de l'Ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (ETCAF)
RHDCC	• EDRHA : volet des soins aux enfants
AINC	• Financement des garderies dans certaines collectivités • Programme d'éducation des parents et de prestation de conseils en vue d'aider les enfants qui fréquentent l'école
Province de Québec	• Prestation universelle pour enfant • Régime de rentes du Québec (couverture universelle pour les funérailles pouvant aller jusqu'à 2 000 $)

L'un des aspects clés du RPNE est l'octroi d'une somme additionnelle aux fins d'autres programmes qui existent déjà dans les réserves. Cela complique particulièrement le problème du « chevauchement ».

4.2.5 Comparabilité avec le programme provincial

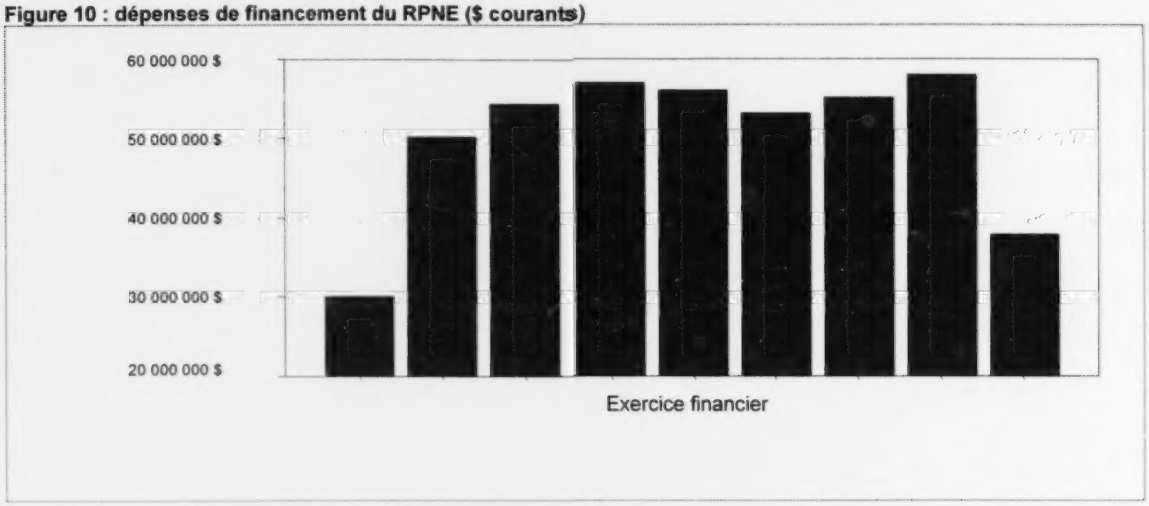
Les données sur les exigences des programmes provinciaux de prestations pour enfants varient, tout comme les critères adoptés par les provinces et, souvent, les formules de remboursement à échelle mobile.

4.3 Incidence du programme

4.3.1 Degré de satisfaction des besoins

Depuis 1999-2000, les niveaux de financement sont de l'ordre de 50 millions de dollars; toutefois, les chiffres pour 2006-2007 ont diminué d'environ 35 % (voir la figure 10). La raison de cette baisse est inconnue, mais elle pourrait être attribuable à des problèmes de déclaration.

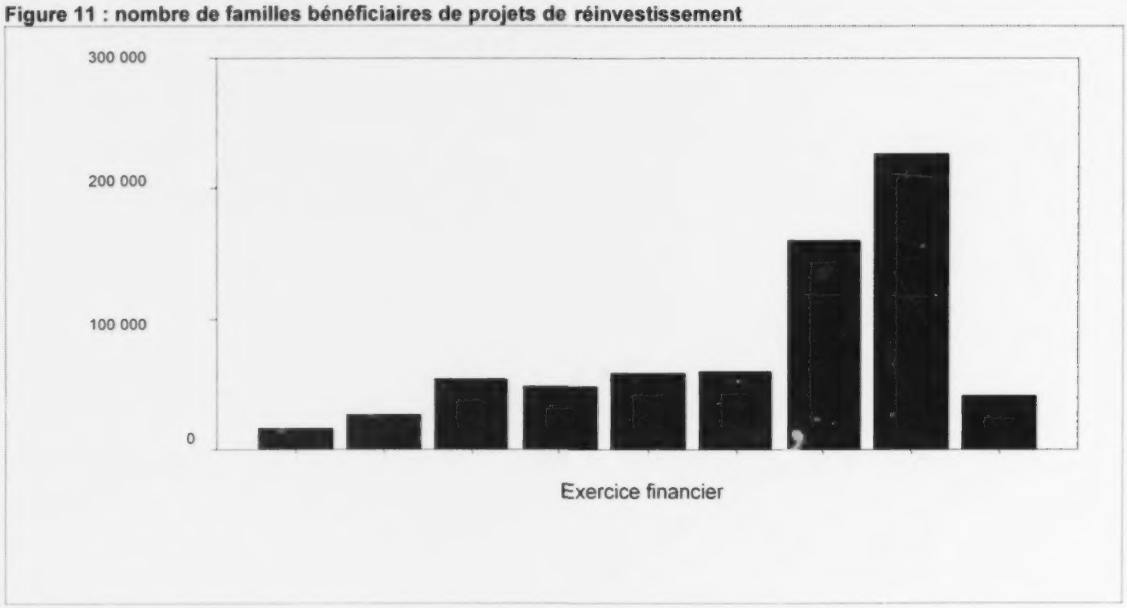
Figure 10 : dépenses de financement du RPNE ($ courants)



Le nombre de familles bénéficiaires de projets de réinvestissement a atteint son plus bas niveau (16 503) en 1998-1999. Ce nombre a augmenté en 1999-2000 pour s'établir approximativement à 26 164 familles et, par la suite, il a doublé en 2000-2001. De 2001 à 2004, le nombre total de familles bénéficiaires a varié entre 48 000 et 59 500.

En 2004-2005 et en 2005-2006, d'importantes hausses du nombre de familles bénéficiaires de projets de réinvestissement ont été observées; soit une augmentation de 168,6 % en 2004-2005 et de 280,9 % l'année suivante (voir la figure 11). Ce nombre semble avoir énormément fléchi en 2006-2007 (81,6 %); il est cependant possible que ce recul soit attribuable à un problème de déclaration.

Figure 11 : nombre de familles bénéficiaires de projets de réinvestissement

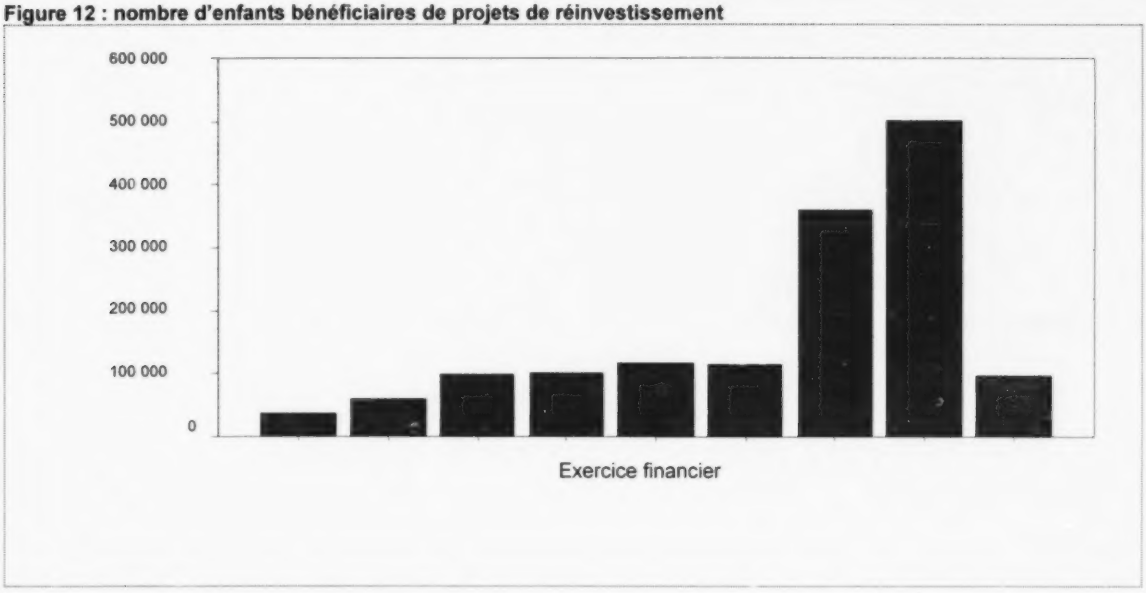


En 1999-2000, les dépenses de financement du RPNE ont augmenté de 20 125 300 $ (hausse de 66,8 % l'année précédente) et le nombre total de familles bénéficiaires s'est accru de 9 664 (hausse de 58,6 % l'année précédente). En 1998-1999, le ratio familles-dollars était de 1:1 825,38 $, comparativement à 1:1 920,34 $

en 1999-2000. Toutefois, en 2005-2006, le ratio dépenses de financement-familles bénéficiaires avait diminué et s'établissait à 1:256,21 $.

La tendance observée pour le nombre d'enfants bénéficiaires de projets de réinvestissement (figure 12) est sensiblement la même que celle du nombre de familles bénéficiaires (figure 11). Le nombre d'enfants bénéficiaires a atteint un sommet (501 170) en 2005-2006 et un creux (37 468) en 1998-1999.

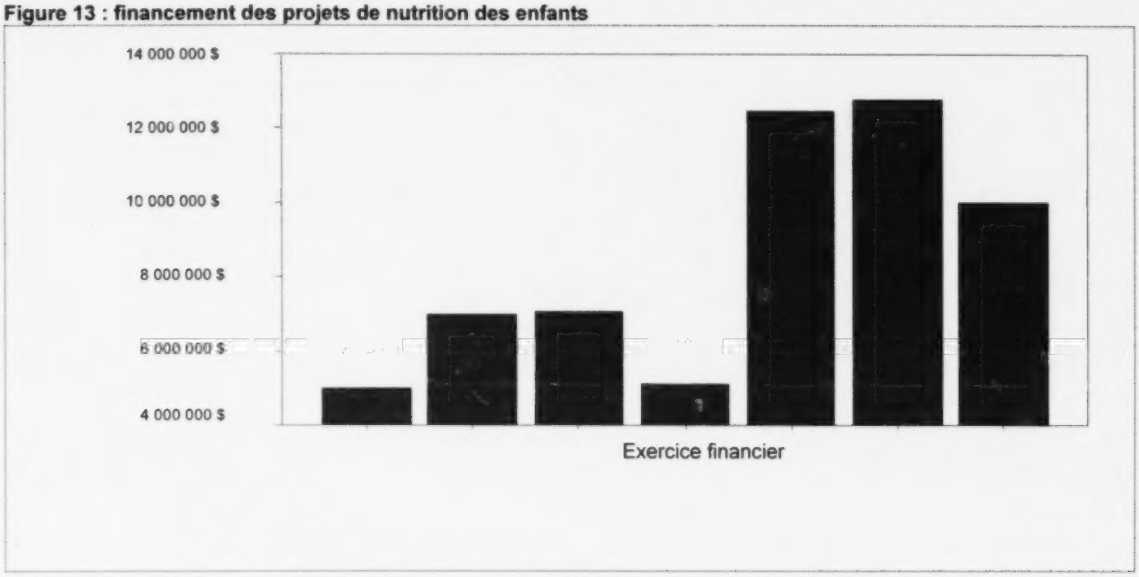
Figure 12 : nombre d'enfants bénéficiaires de projets de réinvestissement



Le financement des projets de nutrition des enfants a varié durant la période allant de 2000 à 2007. Au cours de celle-ci, l'investissement a atteint son plus bas niveau en 2000-2001 (5 002 700 $). Les investissements ont dépassé 10 000 000 $ en 2004-2005 et ont continué de progresser en 2006-2007. L'investissement a atteint un niveau inégalé en 2005-2006, lorsque le financement des projets de nutrition des enfants a atteint le total de 12 761 800 $ (voir la figure 13).

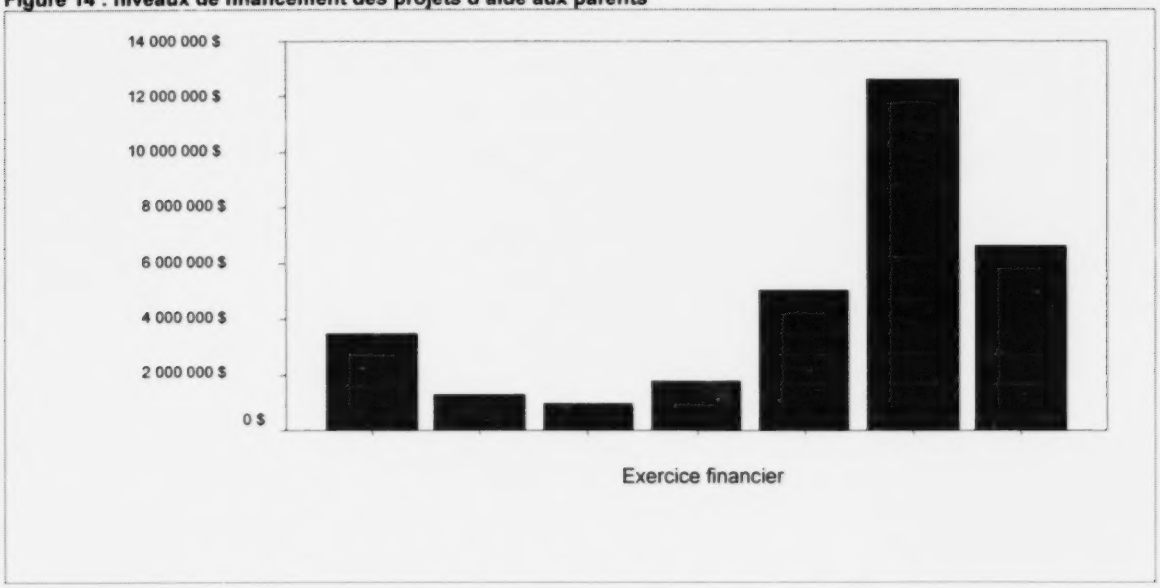
Les projets de nutrition des enfants financés grâce au RPNE sont l'une des principales initiatives qualifiées d'importantes par les utilisateurs finals dans les collectivités faisant l'objet d'une étude de cas. Lorsqu'ils abordaient la question de l'insuffisance des prestations d'AR, les bénéficiaires ont souvent mentionné qu'ils n'avaient pas suffisamment d'argent pour acheter de la nourriture. Dans les collectivités ou l'on trouve des banques d'alimentation, le recours à celle-ci est souvent restreint, se limitant à deux ou trois repas par mois. Les membres de la collectivité connaissent l'existence de projets de nutrition pour enfants et ont souvent mentionné que le Programme présentait deux avantages, nourrir les enfants de famille à faible revenu et veiller à ce qu'ils fréquentent l'école.

Figure 13 : financement des projets de nutrition des enfants



Durant la période de 2000 à 2007, le financement des projets d'aide aux parents a atteint un sommet en 2005-2006 (12 584 100 $). En 2005-2006, le niveau de financement était représentatif d'un taux d'accroissement d'environ 151,7 % et d'une augmentation monétaire de 7 584 300 $, comparativement aux montants en dollars déclarés en 2004-2005. En 2006-2007, une baisse de 5 978 000 $ (taux de variation de -47,5 %) a été enregistrée, par rapport aux niveaux de 2005-2006 (voir la figure 14).

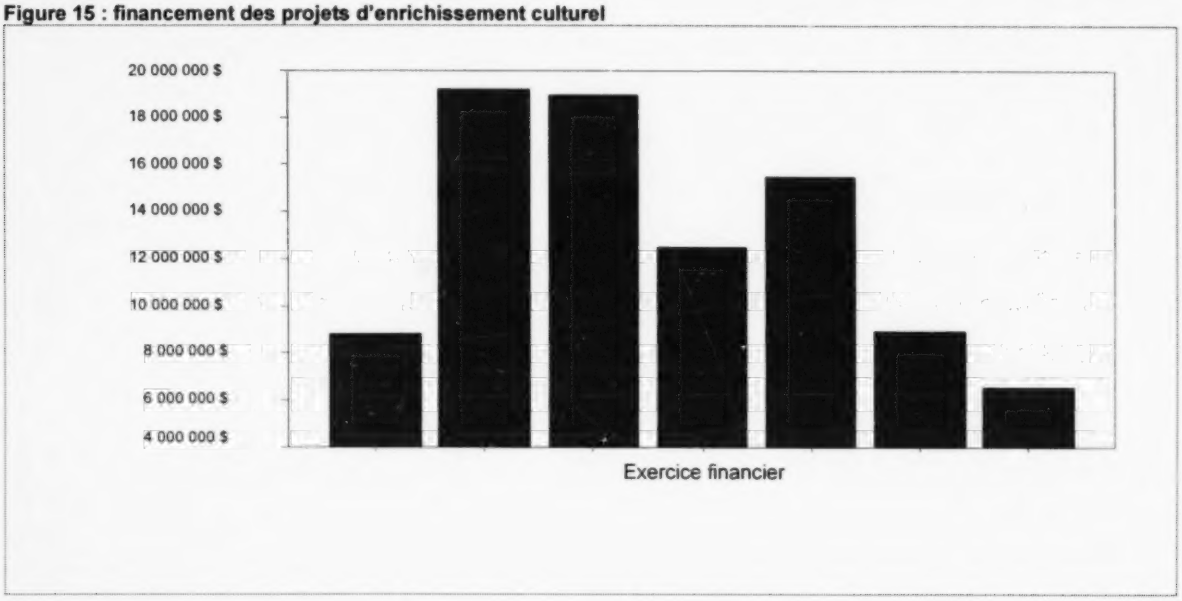
Figure 14 : niveaux de financement des projets d'aide aux parents[47]



Pour la période de 2000 à 2007, les investissements dans des projets d'enrichissement culturel ont atteint le niveau le plus bas en 2006-2007 (6 589 000 $) et le niveau le plus élevé en 2001-2002 (19 219 400 $). Pour ce qui est de la période allant de 2001-2002 à 2006-2007, les investissements dans les projets culturels ont diminué de 65,7 % (voir la figure 15).

[47] Les projets d'aide aux parents permettent d'intervenir rapidement auprès de ceux-ci pour donner à leurs enfants un sain départ dans la vie (p. ex. des programmes d'apprentissage des compétences familiales et parentales, des haltes-garderies pour les parents et les enfants et des activités destinées aux parents et aux enfants). **Source :** AINC. (n.d.) *Initiative de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants (RPNE) chez les Premières nations : projet de Guide pour l'élaboration des propositions et la présentation des rapports*. Disponible [en ligne]: http://www.ainc-inac.gc.ca/hb/sp/ncb/pubs/ri/ncbrg-eng.pdf. Page consultée : 7 janvier 2009.

Figure 15 : financement des projets d'enrichissement culturel



4.3.2 INCIDENCE SUR LES UTILISATEURS FINALS

Compte tenu du fait que le Programme de RPNE offert par AINC est conçu pour être flexible et pour permettre aux fournisseurs de services communautaires de mettre au point des projets novateurs, ses seules « lacunes en matière de services » sont attribuables aux contraintes liées au financement ou aux critères d'approbation des projets. Dans certaines collectivités (p. ex. Chehalis), un nombre relativement faible de projets de RPNE sont en cours en raison de la rareté des fonds. Dans ces circonstances, les prestataires de services doivent cerner les projets les plus prioritaires (ceux qui présentent le plus d'avantages compte tenu des fonds disponibles), au lieu d'étudier la gamme complète de ceux pouvant répondre aux divers besoins que le RPNE vise à satisfaire. En ce qui concerne les critères d'approbation, les projets non approuvés dans le cadre du Programme de RPNE (p. ex. vêtements, équipes de sport, camps d'été, powwows et leçons de guitare), il n'existe d'ordinaire pas d'autres services ou fonds pouvant satisfaire aux besoins de la collectivité dans ces secteurs.

4.3.3 INCIDENCE SUR LE PERSONNEL DU PROGRAMME À L'ÉCHELON COMMUNAUTAIRE

Le fardeau administratif que le personnel du RPNE doit assumer est relativement mineur car ce programme finance des projets dont la prestation est assurée par d'autres personnes faisant partie de la collectivité. Quoi qu'il en soit, le personnel de l'AR collabore à la sélection des projets à financer, à la rédaction de la proposition de financement annuel et du rapport annuel pour chaque programme financé par le RPNE. Compte tenu des nombreuses répercussions défavorables du Programme d'AR sur le personnel qui y est affecté (décrites à la section 3.4.3), le fardeau que représente le RPNE aggrave la situation.

4.3.4 INCIDENCE À L'ÉCHELON COMMUNAUTAIRE

Il ressort de l'examen de l'ensemble des sources de données consultées aux fins de la présente évaluation (documents, entrevues préliminaires, principaux sujets interrogés, comités d'experts, entrevues régionales, entrevues et sondages auprès des membres de la collectivité) qu'en dépit de l'absence d'indicateurs clairs des résultats et de données quantitatives, les intéressés sont persuadés que les projets liés au RPNE ont une incidence positive à l'échelon communautaire.

On peut lire dans le document intitulé *PNE – Rapport d'étape 2002* d'AINC qu'en règle générale les programmes du RPNE ont eu les répercussions positives suivantes sur les familles des Premières nations vivant dans les réserves :

- Moins grande dépendance envers l'aide au revenu des familles des Premières nations avec enfants depuis la mise en place de l'Initiative de Prestation nationale pour enfants (PNE);
- Diminution, dans certains cas, du nombre de familles avec enfants bénéficiaires de l'AR;
- Réduction de la période au cours de laquelle certaines familles monoparentales ont touché des prestations d'AR;
- Diminution du nombre de familles à faible revenu et amélioration de la situation financière des familles;
- La plupart des familles sont plus intéressées à trouver un emploi qu'à dépendre de l'AR; et
- Financement de services grâce auxquels les familles à faible revenu peuvent contribuer plus pleinement aux activités économiques, sociales et culturelles de la collectivité.

Certaines des répercussions les mieux décrites dans le cadre de la présente évaluation sont celles signalées par le directeur adjoint de l'école primaire de Walpole Island, qui, depuis de nombreuses années, travaille dans la collectivité et a recours au financement accordé par le RPNE. Voici le genre de répercussions positives observées, à l'échelon communautaire, par ce directeur adjoint.

- D'importantes améliorations ont été constatées chez les enfants participant aux divers programmes (p. ex. orthophonie, thérapie en cas de traumatisme, besoins spéciaux en matière d'apprentissage) depuis plusieurs années. Les résultats des tests qu'ont subis tous les élèves de 3^{e} et 6^{e} années en Ontario (appelés tests de l'OQRE) corroborent ces observations. Dans ces tests, les niveaux « 1 » et « 2 » indiquent un rendement inférieur aux normes provinciales, le niveau « 3 » correspond à la norme et le niveau « 4 » désigne un rendement supérieur. À Walpole Island, on a constaté une hausse de la proportion des jeunes des Premières nations de 3^{e} et 6^{e} années ayant obtenu, en moyenne, des scores de « 3 » et « 4 », celle-ci étant passée de 11 % (quatre élèves sur 38) en 2003-2004 à 54 % (38 élèves sur 70) en 2007-2008.

- Le financement du RPNE a également contribué à l'enrichissement culturel de la collectivité grâce à l'organisation de camps de guérison traditionnelle et de camps culturels. Ce programme favorise la venue dans la collectivité de guérisseurs qui offrent des services de counselling spirituel. En reprenant contact avec les pratiques ancestrales, les enfants améliorent leur estime de soi. En cultivant une identité culturelle positive, les membres de la collectivité acquièrent de la résilience de même que la capacité de « surmonter» l'adversité. La plupart des utilisateurs finals de l'AR et des membres de la collectivité qui ont été interrogés étaient d'avis qu'il était très important d'offrir des programmes culturels aux enfants. L'importance accordée aux projets du RPNE visant à préserver la langue et la culture des enfants s'explique du fait que bon nombre de parents ont en grande partie perdu leur langue et leur culture.

- Depuis les débuts du Programme du RPNE, les enfants des collectivités sont mieux nourris. Dans l'ensemble, selon les utilisateurs du Programme d'AR et le personnel affecté à la prestation de ce dernier, les besoins en matière de services de garderie des collectivités sont suffisamment satisfaits. Quelques-uns des membres des collectivités sondés estimaient que les services de garderie devraient être mieux financés et que les heures devraient être prolongées.

Même si certains projets financés par le RPNE ont principalement une incidence sur les enfants (p. ex. nutrition des enfants) ou leurs parents (p. ex. aide aux parents ou projets de transition domicile-travail), c'est manifestement la collectivité dans son ensemble qui tire profit des projets d'enrichissement culturel financés grâce à ce programme. Sont souvent associées à des projets d'enrichissement culturel des célébrations spéciales préparées et organisées par des jeunes, des enfants et des aînés ainsi qu'une grande variété d'activités mobilisant les familles et les membres de la collectivité de tous les groupes d'âge. En ce sens, le Programme de RPNE exerce une plus grande influence sur l'ensemble de la collectivité que l'AVA ou l'AR. De surcroît, à la lumière de l'importance des activités culturelles dans le processus de guérison des collectivités – signalée par les principaux sujets interrogés, les prestataires de services communautaires et les utilisateurs finals – les répercussions communautaires des projets d'enrichissement culturel acquièrent une envergure et une pertinence accrues.

4.4 Conclusions et recommandations

4.4.1 Conclusions

Le Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants chez les Premières nations d'AINC est pertinent compte tenu de la persistance de la pauvreté, des niveaux de chômage élevés, des faibles niveaux de scolarité et de fréquentation scolaire, de la rareté des emplois et du nombre élevé d'enfants dans les populations des Premières nations. Tant que ces conditions perdureront, il sera nécessaire de mettre à la disposition des parents à faible revenu et de leurs enfants le genre de soutiens qu'offrent les projets financés grâce au RPNE.

Dans le cas du RPNE, soulignons le nombre insuffisant de rapports présentés (seuls des rapports annuels sont soumis) et les erreurs qu'ils contiennent (c.-à-d. que la même famille ou le même enfant peuvent être dénombrés plusieurs fois s'ils prennent part à plusieurs programmes). Qui plus est, ces rapports ne contiennent pas de résultats clairement définis et mesurables mais seulement des extrants. En dépit de l'impossibilité de quantifier jusqu'à quel point les programmes du RPNE viennent en aide aux enfants de familles à faible revenu, l'évaluation a toutefois permis de constater que ces programmes sont très appréciés des collectivités dans lesquelles ils sont mis en œuvre et qu'ils répondent aux besoins définis par celles-ci en raison de leur flexibilité du point de vue de la conception et de l'exécution. Les programmes qui offrent aux enfants des petits déjeuners ou des repas chauds et les programmes d'enseignement culturel, en particulier, sont très appréciés des parents et des enseignants. Les scores aux tests de l'OQRE qu'ont obtenus les jeunes de la Première nation de Walpole Island (Bkejwanong) sont des preuves éloquentes des répercussions positives de la série de projets du RPNE visant le développement des enfants dans la collectivité.

L'attribution de résultats au Programme de RPNE est, et continuera vraisemblablement d'être, un défi majeur en raison de la nature du programme. Peu de résultats quantifiables, à court terme, peuvent être établis pour le Programme étant donné que son mandat diversifié couvre cinq secteurs d'intervention et qu'il est axé sur les enfants de familles à faible revenu, leurs parents et la collectivité dans l'ensemble, la satisfaction des besoins fondamentaux (p. ex. nourriture), l'employabilité (p. ex. formation) et la culture, chacun de ses volets comportant sa propre série de résultats distincts, et qu'il tient compte des aspects polyvalents, complexes, à long terme de la réduction de la pauvreté. Il s'agit d'un programme unique qui, par conséquent, nécessite une approche unique en matière de détermination et de collecte de « résultats » pratiques.

4.4.2 Recommandations

L'équipe d'évaluation formule trois recommandations en vue d'accroître l'efficacité du Programme de RPNE :

1. Lancer une discussion formelle avec les organismes des Premières nations et le personnel régional d'AINC quant à la manière la plus efficace de résoudre les problèmes de déclaration afin que des résultats significatifs puissent être mesurés.

2. Recommander aux régions qu'elles adoptent un mode de gestion semblable à celui de la région de la Saskatchewan, grâce auquel il est possible de :

    - Définir clairement les attentes;
    - Fixer des cibles en collaboration avec les Premières nations;
    - Faire connaître l'objet du RPNE; et,
    - Appuyer les propositions de projet.

3. Passer en revue les mécanismes de déclaration afin d'éviter le dénombrement à maintes reprises des participants au programme.

5.0 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DU PROGRAMME D'AIDE À LA VIE AUTONOME

5.1 MESURE DU RENDEMENT

Les évaluateurs ont demandé qu'on leur fournisse des données sur l'AVA aux échelons national, régional et communautaire, pour une période de dix ans allant de 1997-1998 à 2007-2008. Au nombre des données recherchées, signalons les dépenses de financement, le nombre de clients ayant accès aux programmes et les types de services auxquels le Programme donne accès (la liste des données requises figure à l'annexe III).

5.1.1 CADRE DE MESURE DU RENDEMENT

Le tableau 9 donne un aperçu du système de déclaration des données de chacun des trois programmes suivant le *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* (GPRB)[48] et la rétroaction fournie par les participants aux consultations préliminaires. Le tableau indique chacun des programmes et fait le lien avec les rapports, les ententes de financement, le responsable de la collecte des données et de la préparation des rapports, les destinataires de ceux-ci, la période de déclaration et les données déclarées qui s'y rapportent (selon l'extrant et le résultat).

Tableau 8 : cadre de mesure du rendement de l'AVA

Titre de l'instrument de collecte des données	Entente de financement applicable	Responsable de la collecte des données et de la préparation des rapports	Destinataire(s)	Période de déclaration	Type de données devant être déclarées
Aide à la vie autonome – rapport annuel	EFCPN	Région	Région/AC	Annuelle	Surtout des indicateurs des extrants
Aide à la vie autonome – rapport mensuel	EFG	Région	Région	Mensuelle Trimestrielle	
« Les gens » - résultat stratégique - rapport trimestriel	EFGA/EFCPN	Région	Région/AC	Trimestrielle	Surtout des indicateurs des extrants
Rapport de vérification					
Programme ponctuel/examen financier	EFG	Région	Région	Semestrielle (Québec) ou ponctuelle (C.-B.)	Analyse de la conformité du programme ou projet aux règles d'admissibilité et du respect des lois et règlements
Guide national de présentation des rapports	EFG/EFCPN	Premières nations/région/AC	Premières nations/région/AC		Le *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* (GPRB) est le manuel de référence faisant état des exigences en matière de déclaration du

[48] *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* (GPRB), 2008-2009, AINC.

Titre de l'instrument de collecte des données	Entente de financement applicable	Responsable de la collecte des données et de la préparation des rapports	Destinataire(s)	Période de déclaration	Type de données devant être déclarées
					programme d'AINC que les bénéficiaires doivent satisfaire afin de respecter leur entente de financement
Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (PTPNI)		Premières nations/région/AC	Premières nations/région/AC	Établie par l'AC	Les PTPNI sont un système de collecte et de suivi des données requises pour les PN et les régions d'AINC

5.1.2 LACUNES STATISTIQUES DE L'AVA

Si l'on se fie au GPRB et aux observations des participants aux consultations préliminaires, les données sur les extrants et les résultats de l'AR figurant au tableau 10 ci-dessous sont celles qu'idéalement AINC vise à recueillir chaque année.

Tableau 9 : données sur les extrants et les résultats de l'AVA

Type de données[49]	Données annuelles recueillies	Données mensuelles recueillies	Données trimestrielles recueillies
Extrants	Données ventilées selon les Premières nations, le client, le sexe, la date de naissance, le service • Soins à domicile (# de bénéficiaires;) o Services d'aide familiale o Autres services à domicile • Soins en établissement – type 1 et type 2, o Dans les réserves o À l'extérieur des réserves • Placement familial o Dans les réserves o À l'extérieur des réserves	• Données ventilées selon les Premières nations, le client, le sexe, la date de naissance, le type de service, la date d'admission et la date de sortie, le tarif quotidien en $, les besoins spéciaux, le total en $ • Sommaire mensuel selon le service (comme dans la colonne 2), # de bénéficiaires recevant des soins en date du 31 mars, total cumulatif annuel de jours • # de jours de soins par mois	**Prévues par opposition aux résultats** • Budget • Nombre de personnes participant aux programmes proactifs (p. ex. soins à domicile, soins en établissement, services de placement familial)
Résultats	• # annuel cumulatif de jours de soins fournis aux clients		

Échelon national

L'examen des lacunes statistiques de l'AVA à l'échelon national a mis en lumière l'absence d'indicateurs importants des résultats qui pourraient nous renseigner sur le succès et le rendement global du programme. Voici quelques-unes des lacunes statistiques importantes observées à l'échelon national :

- Total annuel des jours de soins (données manquantes pour la période de 1997 à 2008);
- Total des clients (handicapés) (données manquantes pour la période de 1997 à 2008,);

[49] *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* (GPRB), Recipient Reporting Guide (RRG), 2008-2009, INAC.

- Ventilation du financement pour les soins en établissement dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci (données manquantes pour la période de 1997 à 2008);
- Ventilation du financement pour le placement familial dans les réserves ou à l'extérieur des réserves (données manquantes pour la période de 1997 à 2008);
- Population totale de personnes de 49 ans et plus dans les réserves[50] (données manquantes pour la période de 1997 à 2008); et
- Financement de la prestation de services (données manquantes pour 2007-2008).

Échelon régional

De la même façon qu'à l'échelon national, l'examen des lacunes statistiques à l'échelon régional a révélé l'absence d'indicateurs des résultats qui pourraient donner une idée du rendement et du succès du programme. Voici quelques-unes des lacunes statistiques importantes observées à l'échelon régional :

- Total annuel des jours de soins (données manquantes pour la période de 1997 à 2008);
- Total des clients (données manquantes pour la période de 1997 à 2008);
- Total des clients (handicapés) (données manquantes pour la période de 1997 à 2008 pour l'ensemble des régions, sauf le Yukon pour lequel des données sont manquantes pour la période de 1997 à 2001 et pour 2005-2006 et 2007-2008);
- Ventilation du financement, des clients et jours de soins annuels au chapitre du placement familial dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci (données manquantes pour la période de 1997 à 2008); et
- Population totale de personnes âgées de 49 ans et plus dans les réserves (données indisponibles pour la période de 1997 à 2008).

Échelon communautaire

Les collectivités faisant l'objet d'une étude de cas ont été priées de fournir des rapports sur les données. Ces rapports ont été étudiés et les données (dans les cas où celles-ci existaient) ont été reportées sur les grilles d'examen des données administratives et financières à l'échelon communautaire (voir l'annexe III). Les lacunes statistiques ont ensuite été relevées pour chaque collectivité. Étant donné que les données communiquées par chaque collectivité diffèrent quant à leur portée ou niveau, les lacunes statistiques sont différentes pour chaque collectivité.[51]

Voici quelques-unes des lacunes statistiques importantes observées à l'échelon communautaire :

- Jours cumulatifs de services fournis (données manquantes pour la période de 1997 à 2008);
- Nombre de clients (données manquantes pour la période de 1997 à 2008);
- Financement total reçu (données manquantes pour la période de 1997 à 2008); et
- Population totale de personnes âgées de 49 ans ou plus dans les réserves (données manquantes pour la période de 1997 à 2008).

5.1.3 Possibilité de mesurer les résultats à l'aide des données

Les lacunes statistiques rendent difficile la tâche d'évaluer le rendement et du succès du Programme à tous les échelons (national, régional et communautaire) et de déterminer si les résultats du Programme sont atteints. La pénurie de données sur le nombre total de jours de soins et sur le financement par volet de programme constitue un obstacle à l'évaluation du rendement du programme. L'absence de données sur les personnes âgées de 49 ans ou plus complique la tâche d'évaluer la capacité du Programme d'offrir des services à la population cible des personnes à risque.

5.1.4 Cohérence et comparabilité des données

- On suppose que, dans certains cas, l'examen des ressources n'est pas systématiquement effectué aux fins de la détermination des critères d'admissibilité;

[50] Soulignons qu'AINC n'a pas l'intention de recueillir ces données.
[51] Voir la section 5.1.4 pour une discussion sur les raisons pour lesquelles il pourrait y avoir des données manquantes à l'échelon communautaire.

- Le mode de fonctionnement du système n'est pas clair. Il semble que certaines régions (p. ex. le Québec et la Saskatchewan) saisissent les données du Programme à l'aide d'un système électronique entièrement opérationnel. On ignore cependant si ce système est comparable et conforme aux systèmes électroniques en usage dans d'autres régions.

5.1.5 Capacité de rendre compte

La présente section donne un aperçu des conclusions de l'évaluation en ce qui touche à la capacité du personnel et des systèmes de rendre compte adéquatement du programme.

Échelon national

Le niveau de dotation actuel étant minimal (un employé), le personnel de l'administration centrale ne peut ni gérer les données, ni présenter aux régions ou collectivités ses conclusions concernant l'importance des données recueillies.

Échelon régional

Le personnel régional a souligné que, dans bien des cas, il n'avait ni assez d'employés, ni la compétence voulue pour gérer et interpréter efficacement les données.

Échelon communautaire

Dans le cadre des études de cas, les administrateurs des programmes ont été priés de fournir des comptes rendus à l'équipe d'évaluation. Des dix collectivités dans lesquelles l'équipe s'est rendue, 70 % n'ont transmis aucun rapport à l'équipe d'évaluation. Les raisons invoquées pour expliquer cette omission sont les suivantes :

- Les bureaux régionaux d'AINC avaient déjà reçu les rapports demandés; par conséquent, il a été recommandé que l'équipe d'évaluation communique directement avec ceux-ci pour obtenir ces documents (raison invoquée par 42,9 % des collectivités ayant omis de fournir un rapport);

- En Colombie-Britannique, le Programme d'aide à la vie autonome est censé faire partie du Programme d'AR; il a donc été recommandé que l'équipe d'évaluation communique avec les responsables de l'AR du bureau régional d'AINC afin d'obtenir les rapports demandés (raison invoquée par 28,6 % des collectivités ayant omis de fournir un rapport).

5.2 Efficacité du Programme

5.2.1 Access aux services

Le Programme est conçu de telle sorte que les clients y ont accès une fois que le travailleur social ou le professionnel de la santé désigné a évalué leurs besoins en matière de soins en se fondant sur les critères d'évaluation de la province ou du territoire en question. Dans la pratique, cette tâche est souvent confiée à l'infirmière dispensant des soins à domicile dans la collectivité ou au responsable du développement social (C.-B.). Selon les sources de données qualitatives de l'évaluation (sondages auprès des utilisateurs finals et entrevues auprès des fournisseurs de services), cette exigence est généralement satisfaite; mais les évaluateurs n'ont pas tenté de déterminer la nature de l'évaluation susmentionnée ni les critères utilisés.

Les enfants doivent faire l'objet d'une évaluation formelle et, aux fins de la prestation de ces services, ils ne doivent relever d'aucun autre organisme ou programme. Ce point est purement théorique cependant car, à l'heure actuelle, le Programme d'AR a le pouvoir de financer la prestation de services d'AVA aux enfants mais n'a pas les ressources voulues. Les parents dont les enfants ont besoin d'AVA doivent leur fournir eux-mêmes de l'aide ou déménager à l'extérieur de la réserve pour l'obtenir. Selon les dires des intéressés, il arrive parfois que des parents confient leur enfant aux Services à l'enfant et à la famille afin d'avoir ainsi accès à des services

pour les personnes handicapées. L'exception à cette règle étant la région de la C.-B., où les services aux enfants sont assumés par la division de la vie en société de cette province qui offre de l'aide et des services aux personnes souffrant de troubles développementaux et aux enfants ayant des besoins spéciaux.

L'accès au Programme est également subordonné à la situation personnelle, familiale et financière de l'utilisateur final. En pratique, ce critère d'admissibilité ne semble pas s'appliquer. Au moins un des principaux sujets interrogés, une infirmière à domicile, a mentionné qu'en agissant de la sorte on insulterait les aînés qui ont manifestement besoin de ce service.

5.2.2 Liens/intégration avec les services complémentaires

Le Programme d'AVA est étroitement lié au Programme de soins à domicile ou en milieu communautaire des Premières nations et des Inuits de Santé Canada dont il est le complément. Dans les collectivités ayant fait l'objet d'une étude de cas, les deux programmes sont en fait intégrés la plupart du temps; c'est-à-dire que les aides du volet des soins à domicile de l'AVA occupent les mêmes locaux et sont supervisés par les coordonnateurs des services à domicile. Les deux sources de financement étant distinctes, deux séries de rapports doivent être présentées.

En Ontario, le Programme des services d'aide familiale est étroitement associé aux centres d'accès aux soins communautaires (CASC); et en C.-B. et au Manitoba, aux régies régionales de la santé.

5.2.3 Lacunes ou chevauchements des services

Les évaluations ou rapports antérieurs ont mis en lumière un certain nombre de lacunes des services. La plus importante touche les services aux enfants; aucun financement n'ayant été prévu pour ceux-ci bien qu'ils relèvent du Programme d'AVA. Parmi les autres lacunes relevées par le comité d'experts sur l'aide à la vie autonome et les principaux sujets interrogés, signalons celles liées aux foyers de groupe, aux logements supervisés, aux soins palliatifs, aux soins de relève et à la prestation des services les soirs et fins de semaine. On a rarement recours au service de placement familial (seulement 1 % du profil des services).

5.2.4 Comparabilité avec les services provinciaux

Le Programme d'aide à la vie autonome repose sur le principe voulant que ce genre de services soient fournis selon des « normes qui s'apparentent raisonnablement à celles de la province ou du territoire de référence » et que les bénéficiaires « vivent d'ordinaire dans les réserves ».[52] Tant les principaux sujets interrogés que les experts faisant partie des comités ont souligné que, sous plusieurs aspects, les services offerts dans le cadre du Programme d'AVA ne peuvent être comparés à ceux des administrations provinciales :

- Les services pour enfants ne sont ni définis ni financés
- La plupart des provinces investissent plus dans le logement supervisé
- La plupart des provinces investissent plus dans les soins personnels
- Les services des provinces ou territoires sont mieux intégrés et sont offerts par l'intermédiaire d'un « guichet unique »
- Les normes du Programme d'AVA ne sont pas aussi claires que celles des programmes provinciaux ou territoriaux
- Les établissements offrant des services d'AVA (établissements de soins pour personnes infirmes) ne touchent pas de financement pour assurer la prestation de soins de niveaux plus élevés
- Certaines régions (Alberta et Nouveau-Brunswick) ne prévoient pas de fonds au titre des soins en établissement
- Certaines régions d'AINC ne financent pas la prestation de services d'AVA aux déficients mentaux ou aux personnes atteintes de lésions cérébrales

[52] Affaires indiennes et du Nord Canada. 2004. *Manuel national – aide à la vie autonome*.

- Les provinces offrent des soins de relève, ce qui n'est pas le cas du Programme d'AVA
- Comparativement aux programmes provinciaux, le programme d'AINC n'offre aux bénéficiaires que très peu de services de jour
- Comparativement aux programmes provinciaux, le programme d'AINC n'offre aux bénéficiaires que des services de placement familial/foyer de groupe très réduits
- Les salaires accordés aux aides à domicile, infirmières et préposés aux services de soutien à la personne sont inférieurs aux tarifs provinciaux
- Un bien plus grand nombre de programmes d'AVA d'AINC sont offerts dans de petites collectivités éloignées, d'où les problèmes de dotation et transport

Afin de pallier aux nombreuses et importantes lacunes sur le plan de la comparabilité et de suivre l'exemple des provinces qui ont procédé à l'intégration des services d'aide à la vie autonome et des services de soins à domicile, le groupe de travail mixte sur les soins prolongés a mis le cap sur l'intégration des deux programmes en vertu du pouvoir de Santé Canada en ce qui touche au Programme de soins à domicile et en milieu communautaire des Premières nations et des Inuits. Les directeurs généraux de ces deux programmes étudient cette option à l'heure actuelle. La comparabilité est l'élément clé à l'origine de ces discussions.

5.3 INCIDENCE DU PROGRAMME

La section suivante donne un aperçu de l'incidence du Programme d'AVA.

5.3.1 DEGRÉ DE SATISFACTION DES BESOINS

Tendances relatives au financement

Le financement du Programme est établi en fonction de la population et non pas des besoins documentés. Les services d'aide à la vie autonome offerts aux enfants ne sont pas financés bien qu'ils relèvent officiellement du Programme d'AVA.

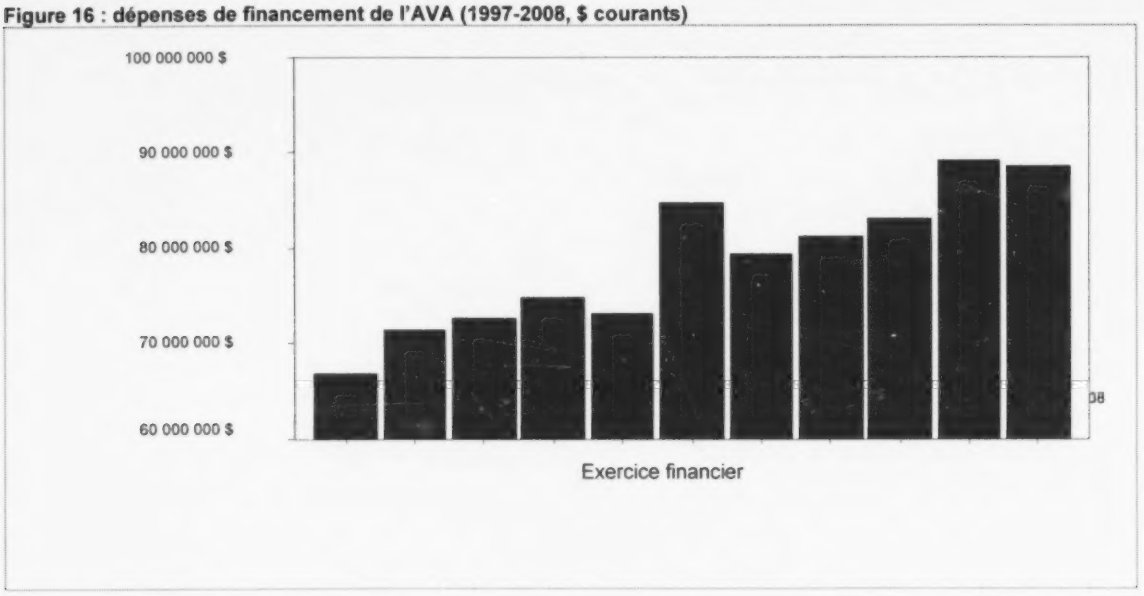
L'augmentation moyenne de 3 % des dépenses durant le sondage correspond, en apparence, aux hausses observées dans les secteurs de l'économie en général ou aux poussées inflationnistes. Toutefois, la forte majoration de 16 % enregistrée en 2002-2003 semble être une anomalie. Au cours de ce même exercice, le financement des programmes de soins en établissement et aux personnes handicapées, de type 1 et 2, a également atteint un sommet. Pour expliquer les fluctuations observées en 2002-2003, on peut faire valoir le transfert d'une somme unique de 10 millions de dollars au Yukon et la diminution de deux millions de dollars enregistrée dans la région de l'Atlantique.[53]

Les dépenses de financement du Programme d'AVA ont augmenté de presque 33 % au cours de la période de dix ans sur laquelle porte l'examen, car elles sont passées de 66,8 millions de dollars à 88,5 millions de dollars (figure 16).

De surcroît, les coûts de la prestation des services ont progressé de 29 % de 2005-2006 à 2006-2007, ce qui représente un écart majeur par rapport à la moyenne annuelle de 9,8 %. Le financement de la prestation des services a chuté en 2001-2002 et, en dépit d'une hausse subséquente, il a finalement atteint un pourcentage inférieur au total de la période initiale – ce qui signifie que ce financement ne suit pas le rythme des dépenses du programme.

[53] Figure 15 : *Indian & Northern Affairs Canada Assisted Living Policy & Program Review*; PROJET DE RAPPORT, Présenté en septembre 2007 (KTA Inc.).

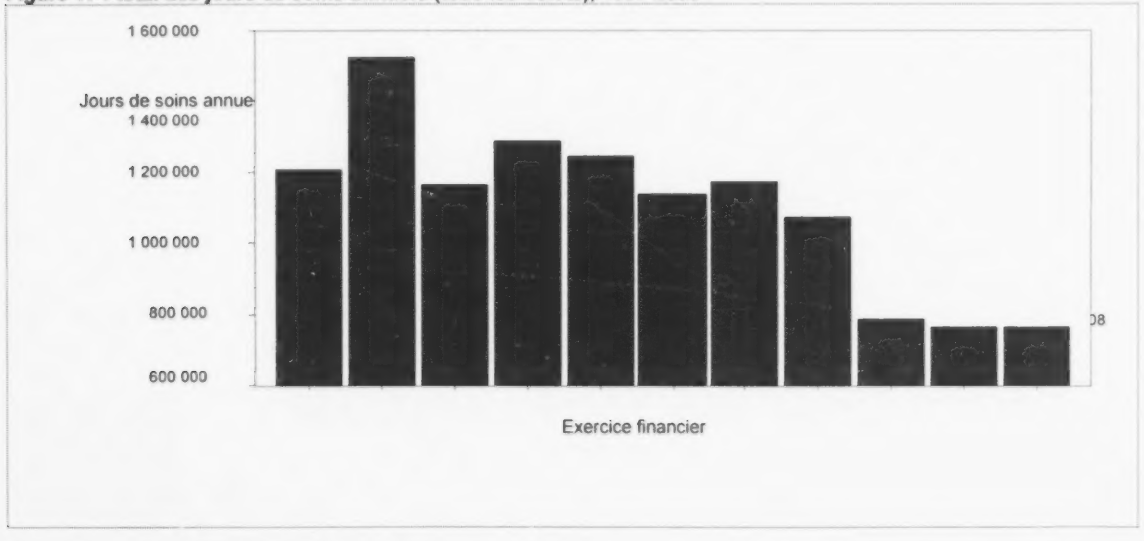
Figure 16 : dépenses de financement de l'AVA (1997-2008, $ courants)



Les jours de soins annuels et le nombre d'établissements offrant des services d'AVA illustrent l'ampleur du Programme d'AVA à l'échelon national. Au cours des trois derniers exercices financiers, les jours de soins annuels ont augmenté (figure 17), bien que le nombre de jours de soins de type 1 soit demeuré stable semble-t-il (figure 20) et que le nombre de jours de soins de type 2 soit au niveau le plus bas atteint au cours de la période de sondage (figure 21).

Les niveaux de financement n'ont pas progressé au même rythme que les besoins des clients du Programme d'AVA. Lest taux annuels de croissance n'ont pas atteint la moitié de ceux des provinces ou territoires pour des services semblables. Comme l'illustrent les jours de soins annuels (figure 17), les niveaux de service, qui ont atteint un sommet en 1998-1999, ont progressivement reculé au cours des neuf dernières années.

Figure 17 : total des jours de soins annuels (tous les volets), 1997-2008[54]

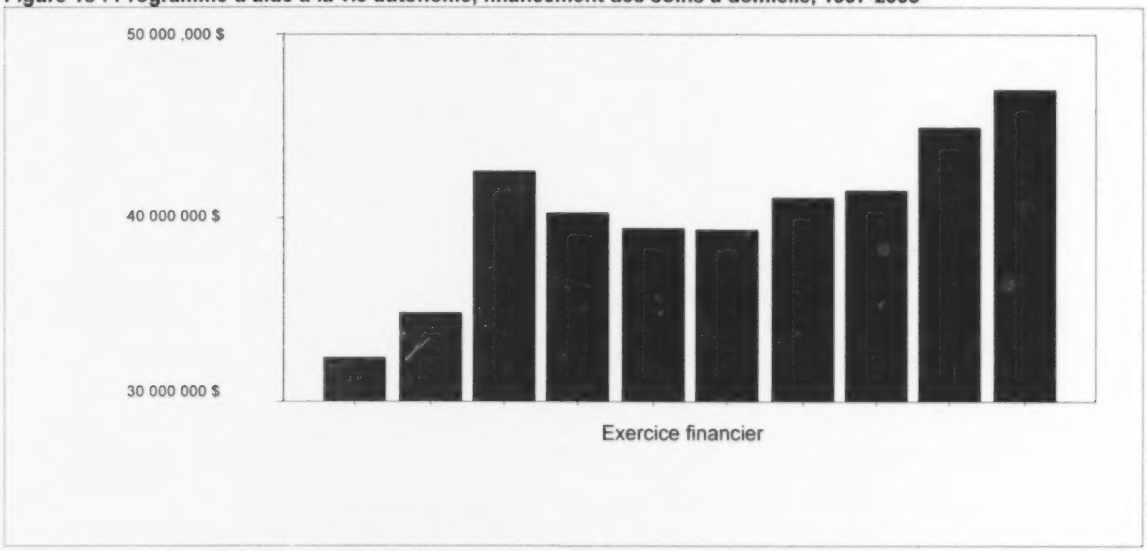


[54] Les jours de soins annuels résultent de la somme (à l'échelon national) : des jours de soins à domicile, des services d'aide familiale, des autres services, soins en établissement (type 1 et 2, dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci) et des services de placement familial.

Financement des soins à domicile

Les soins à domicile constituent le volet le plus important de l'aide à la vie autonome. Les dépenses de financement ont augmenté, passant de 32,3 millions de dollars (exercice financier 1997-1998) à 46,9 millions de dollars (exercice financier 2007-2008). Le nombre de clients a toutefois diminué, passant d'un sommet de plus de 11 000 en 2000-2001 à tout juste un peu moins de 6 600 en 2007-2008. Bien que les raisons de ce recul soudain ne soient pas parfaitement claires, on peut supposer que des personnes ayant accès au Programme d'AVA au cours des premières années de cette période soient par la suite devenues des bénéficiaires du Programme de soins à domicile et en milieu communautaire des Premières nations et des Inuits, qui a été lancé en 1999. Qui plus est, l'une des principales raisons invoquées, à cet égard, par le personnel régional est la prise en considération en l'occurrence d'un important facteur de coût exogène pour ce qui est des soins en établissement, ceux-ci occupant une place de plus en plus grande dans les budgets régionaux d'AVA, d'où la diminution des fonds disponibles pour la prestation de soins à domicile et, par conséquent, du service.[55]

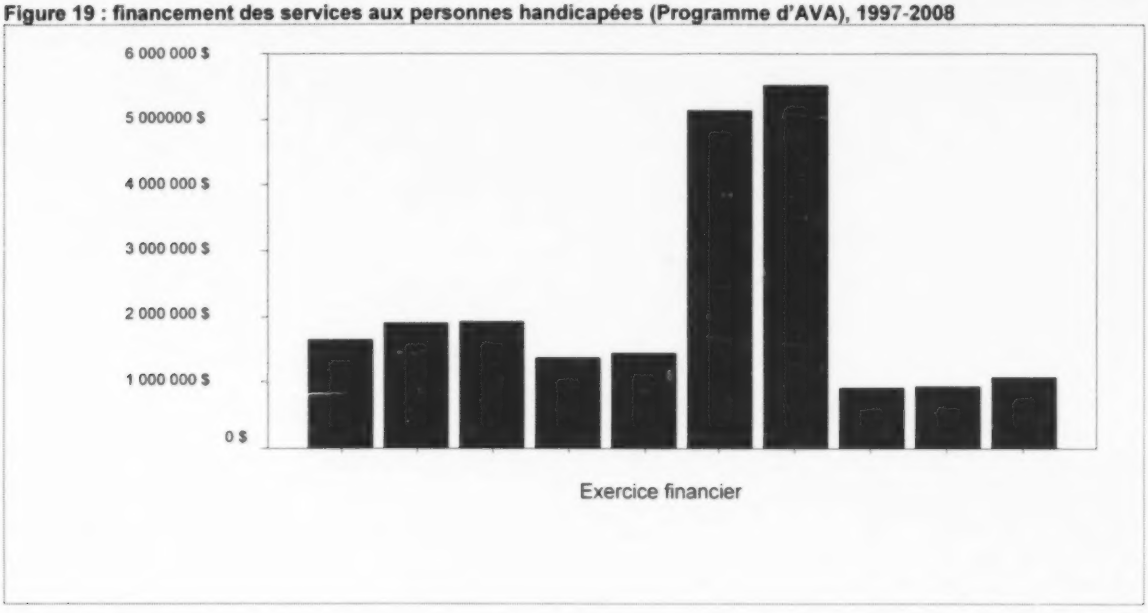
Figure 18 : Programme d'aide à la vie autonome, financement des soins à domicile, 1997-2008



Bien que les dépenses au titre de l'AVA aient augmenté au cours de la période de sondage, le financement des services aux personnes handicapées a diminué, sauf en 2002-2003 et en 2003-2004, période au cours de laquelle il a quintuplé.[56] Le nombre de personnes handicapées n'est pas indiqué dans la grille des données; il est toutefois reconnu que, depuis le début de la période d'examen, les dépenses ont progressé dans l'ensemble (voir la figure 19). Puisque nous ne connaissons pas le nombre de personnes ayant accès au programme, nous ne pouvons pas préciser si la baisse du financement est attribuable à une diminution du nombre de clients ou des prestations.

[55] *Indian & Northern Affairs Canada Assisted Living Policy & Program Review;* PROJET DE RAPPORT, Présenté en septembre 2007 (KTA Inc.), page 71; annexe A, page 24.
[56] L'augmentation est attribuable à un transfert ponctuel au Yukon et à une diminution du financement accordé à la region de l'Atlantique au cours de la même année.

Figure 19 : financement des services aux personnes handicapées (Programme d'AVA), 1997-2008



Les jours de soins annuels et le nombre de centres d'AVA illustrent l'ampleur du Programme d'AVA à l'échelon national. Au cours des trois derniers exercices financiers, les jours de soins annuels ont augmenté (figure 17), bien que le nombre de jours de soins de type 1 semble être stable (figure 20) et que le nombre de jours de soins de type 2 ait atteint son plus bas niveau au cours de la période de sondage (figure 21).

Figure 20 : clients des soins en établissement (type 1) – jours de soins annuels, 1997-2008

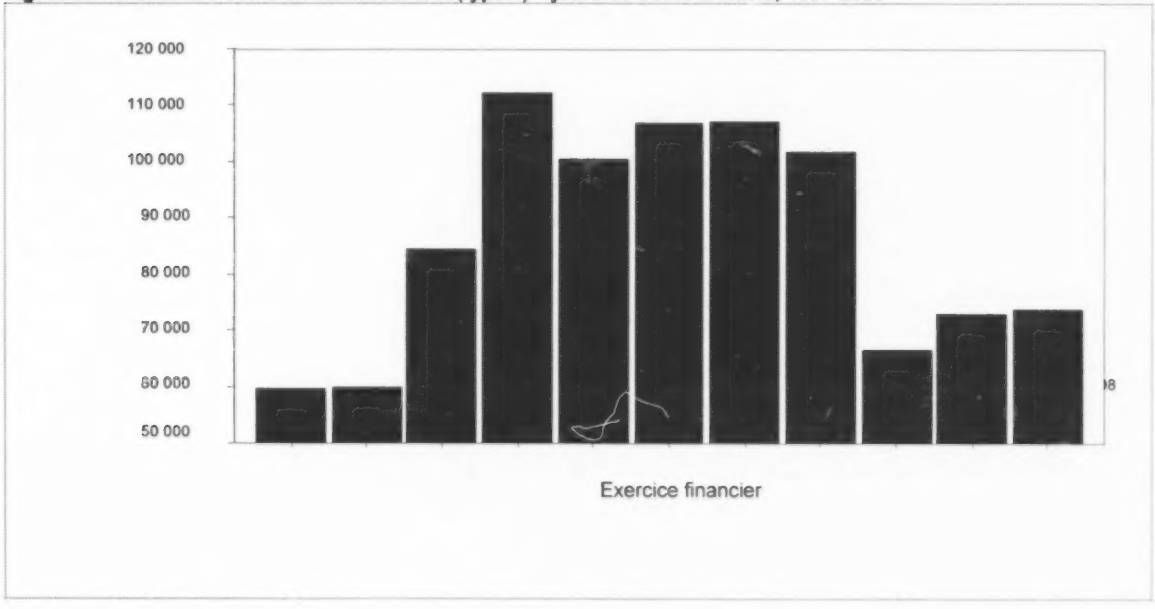
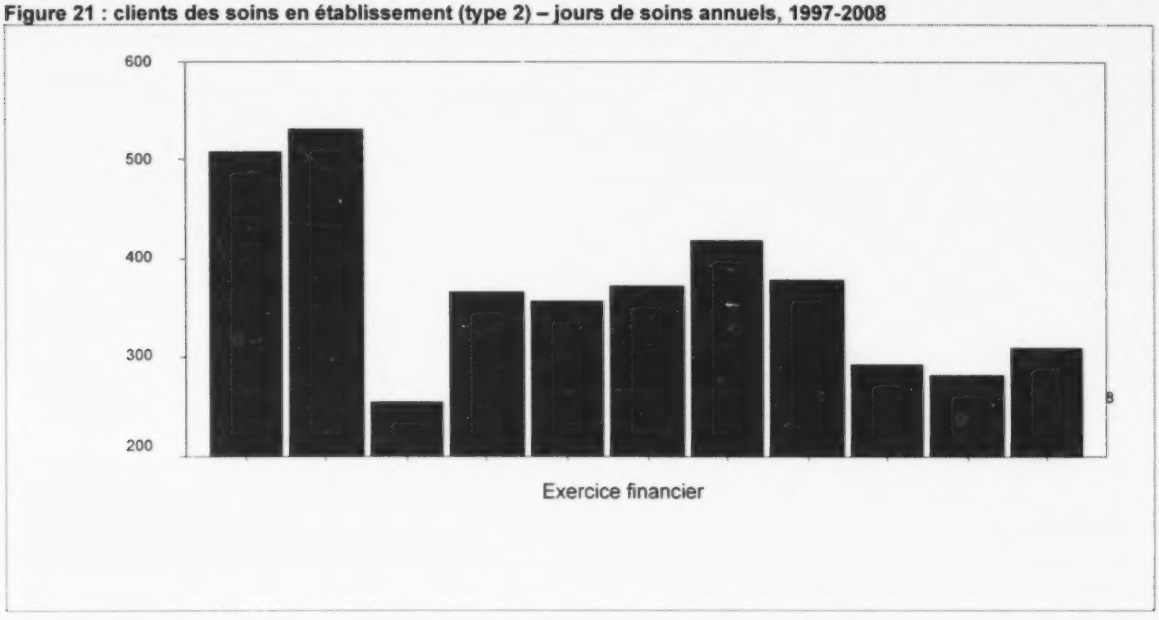


Figure 21 : clients des soins en établissement (type 2) – jours de soins annuels, 1997-2008



La détermination de l'évolution du nombre de clients et des tendances connexes est une entreprise difficile. Les données sur les soins en établissement sont ventilées selon le niveau de soins (type I ou type II) et selon l'endroit où se trouve l'établissement (dans une réserve ou à l'extérieur) et, comme cela est le cas pour les soins à domicile et les services de placement familial, les données sont fournies sous la forme de totaux annuels et aussi de jours-personnes pour l'année. En règle générale, les données transmises par les Premières nations sont conformes aux exigences en matière de déclaration; cependant, le bureau régional de la Saskatchewan a dressé une liste de paie distincte[57] pour les Premières nations en vertu des EFG et rend directement compte des soins qu'il gère.

L'une des difficultés liées à l'interprétation des données est que bon nombre de provinces n'offrent pas de programmes directement comparables à ceux des catégories de type I et de type II. Par exemple, les soins de type II ne sont pas disponibles au Québec et au Yukon et ils ne l'étaient pas dans la région de l'Atlantique jusqu'en 2005-2006. De même, l'Ontario et la C.-B. n'offrent aucuns soins de type I. Les données ne permettent donc pas de brosser un tableau complet du type de soins dont les Premières nations ont besoin et qui sont mis à leur disposition.

L'admissibilité au Programme varie également selon les régions et dans le temps. À l'origine, seuls les Indiens inscrits vivant dans les réserves avaient accès au programme; celui-ci a toutefois été élargi aux personnes qui vivent dans des réserves mais l'existence de bénéficiaires autres que des Autochtones n'est corroborée par aucune donnée.[58]

5.3.2 Incidence sur les utilisateurs finals

La pénurie d'indicateurs empêche de déterminer si les clients du Programme d'AVA ont atteint une « autonomie fonctionnelle » grâce à ce dernier. À l'heure actuelle, il est pour ainsi dire impossible de préciser si l'autonomie fonctionnelle a ou non été atteinte. Premièrement, parce que cette expression n'a pas été définie et, deuxièmement, parce qu'un professionnel de la santé doit procéder à une évaluation formelle de l'état du client

[57] Il s'agit d'une liste de personnes souffrant de divers handicaps ou troubles qui vivent à domicile de manière autonome, d'ordinaire des personnes âgées qui ont déménagé à l'extérieur de la réserve ou des personnes plus jeunes atteintes de graves handicaps. Ces données sont déclarées en Saskatchewan mais non pas dans d'autres régions.

[58] *Indian & Northern Affairs Canada Assisted Living Policy & Program Review* ; PROJET DE RAPPORT, Présenté en septembre 2007 (KTA Inc.); annexe A, page 7.

avant qu'une décision puisse être prise à ce sujet. Pour pouvoir cerner l'incidence du Programme, nous aurions besoin d'indicateurs bien plus précis. Cela dit, l'évaluation a permis de recueillir des données qualitatives sur les répercussions du Programme sur les utilisateurs finals.

Aux fins d'évaluation des répercussions sur les utilisateurs finals, trois sources principales de données ont été mises à profit : avis d'experts regroupés en comités, opinions de spécialistes recueillies à l'échelon communautaire dans le cadre d'entrevues auprès de fournisseurs de services et sondage auprès des utilisateurs finals du Programme d'AVA.

Si l'on se fie aux données qualitatives recueillies dans le contexte de la présente évaluation, on peut dire que le Programme d'AVA a une incidence positive sur les utilisateurs finals. Les 32 bénéficiaires du Programme d'AVA sondés[59] se sont dit globalement satisfaits des services fournis et la très grande majorité d'entre eux ont indiqué qu'ils reçoivent toute l'aide dont ils ont besoin pour vivre de manière autonome chez eux. Au nombre des problèmes signalés par quelques-uns des répondants, mentionnons le temps que leur consacrent les aides à domicile; autrement dit, ils aimeraient que ces personnes passent plus de temps chez eux. L'autre problème soulevé concernait la préparation des repas; un petit nombre de clients ont fait remarquer que les aides à domicile ne cuisinaient pas le genre d'aliments qu'ils préfèrent, en particulier des aliments traditionnels et des repas diabétiques.

Les comités d'experts et quelques-uns des superviseurs des aides à domicile se sont dit préoccupés par les « immenses » problèmes de sécurité qui risquent de mettre en péril le Programme d'aide à la vie autonome. Dans certaines collectivités où il n'y a pas de soins en établissement, les bénéficiaires ayant besoin d'aide 24 heures sur 24 heures doivent compter sur le soutien des membres de leur famille les soirs et les fins de semaine.

5.3.3 Incidence sur le personnel du Programme à l'échelon communautaire

Les programmes communautaires d'AVA manquent de personnel et ne disposent d'aucuns fonds au titre de la prestation des services. Les entrevues auprès des fournisseurs de services, tant les superviseurs que les aides à domicile, révèlent que, dans la plupart des cas, l'effectif du Programme est insuffisant et que les aides à domicile travaillent de longues heures, souvent les fins de semaine, pour répondre aux besoins des clients en matière de soins. Même si les bénéficiaires et les superviseurs soulignent le grand dévouement des aides à domicile, il n'en reste pas moins que ces personnes sont la proie du découragement. Les aides à domicile font remarquer que leurs salaires sont inférieurs à ceux offerts à l'extérieur des réserves et que leurs indemnités de déplacement ne sont pas suffisantes. Dans certains cas, les employés se servent de leur propre véhicule pour amener les clients à l'épicerie ou à leurs rendez-vous mais ils ne sont pas remboursés comme il se doit. Ils signalent également que, s'ils touchaient un meilleur salaire, ils pourraient s'acheter de meilleures chaussures pour pouvoir effectuer en toute sécurité les travaux pénibles, ce qui contribuerait indéniablement à leur mieux-être.

Le recrutement et le maintien en poste du personnel posent constamment un problème. Les membres de la collectivité d'Eskasoni ont indiqué que, des quinze personnes environ qui avaient suivi la formation d'aide à domicile, seuls quatre ont accepté de travailler dans le cadre du Programme d'AVA. Les répondants ont invoqué comme raison la modicité des salaires qui n'incite pas ces personnes à de détacher de l'aide sociale; en outre, le travail est « pénible » et « ne convient pas à tout le monde ». Le personnel du foyer de soins personnels de la nation crie Opaskwayak est très préoccupé par les iniquités salariales par rapport au personnel travaillant à l'extérieur des réserves. Qui plus est, ce foyer est toujours confronté au problème du recrutement et du maintien en poste du personnel infirmier.

5.3.4 Incidence à l'échelon communautaire

Les prestataires de services communautaires ont attiré l'attention sur le stress qu'endurent les familles qui doivent prendre soin de membres vulnérables ou âgés compte tenu du fait que peu ou point de soins de relève

[59] Voir l'annexe VI pour le résumé des réponses au sondage sur l'AVA.

sont disponibles. Dans les collectivités dépourvues d'établissement, ces personnes vulnérables ou âgées doivent se rendre à l'extérieur de la réserve pour obtenir ces soins et leur absence a un effet démoralisant et une incidence culturelle du fait de la déperdition des connaissances en découlant.

Les familles avec enfants qui ont des besoins spéciaux auxquels le Programme d'AVA pourrait répondre peuvent devoir quitter la collectivité afin d'obtenir les services nécessaires.

5.4 DÉTERMINANTS DU COÛT DU PROGRAMME

Voici un aperçu des tendances économiques, sanitaires, réglementaires et démographiques qui influent vraisemblablement sur le Programme d'aide à la vie autonome offert dans les réserves de même que des exemples des meilleures pratiques qui ont le plus de chances d'agir sur les déterminants du coût.

- Les responsables du Programme doivent composer avec des problèmes de réglementation, entre autres les exigences en matière d'agrément des établissements, qui peuvent constituer des obstacles difficiles à surmonter pour certaines Premières nations; le manque d'uniformité des modèles de financement d'une région à l'autre; la complexité des lois provinciales, le fait que des modifications peuvent être périodiquement apportées à celles-ci et qu'elles peuvent ne pas correspondre aux besoins des Premières nations (KTA Inc., 2007; AINC, 2008b).

- L'examen du programme de 2007 (KTA Inc., 2007) met en lumière la pénurie de fonds dans l'ensemble et le fait que les petits établissements, ou ceux peu fréquentés, ne peuvent souvent couvrir leurs frais d'exploitation et d'entretien (KTA Inc., 2007). La viabilité financière des établissements dans les réserves deviendra un sujet de préoccupation advenant une hausse de la demande pour des services dans les réserves (KTA Inc., 2007). Le financement est également lié à la capacité d'attirer et de garder des employés qualifiés tout en soutenant la concurrence des autres établissements en ce qui a trait au personnel.

- Les collectivités éloignées ou de plus petite taille ont des coûts plus élevés que les autres collectivités de même que des besoins différents. L'accès pose, et continuera de poser, un problème;

- Signalons en outre la réduction de la durée de vie, la prévalence accrue des maladies transmissibles, l'accès restreint à des aliments sains et l'aggravation de la santé environnementale;

- À l'heure actuelle, les clients des Premières nations ont accès à des services de soins prolongés dix ans plus tôt que la population en général. Cette tendance est liée à l'incidence accrue de la maladie chronique;

- Le financement du Programme doit être accru jusqu'à ce qu'il atteigne le même niveau que celui des services offerts à l'extérieur des réserves. En l'absence de hausses du financement, il est recommandé de doubler le nombre de programmes afin de répondre aux besoins démographiques;

- Bon nombre de clients âgés choisissent de rester chez eux, sans égard à la disponibilité des services. Les programmes doivent offrir des soins en réaction à cette tendance;

- Le comblement des lacunes ayant trait aux établissements ou aux logements supervisés nécessiterait l'investissement de la somme de 200 à 300 millions de dollars.

Meilleures pratiques en matière d'AVA :

- Outil d'évaluation standard;
- Guichet d'accès unique;
- Collaboration avec d'autres programmes; et
- Soins fondés sur l'expérience clinique.

5.5 Conclusions et recommandations

5.5.1 Conclusion

Le Programme d'aide à la vie autonome est éminemment pertinent dans les collectivités des Premières nations. L'évaluation a révélé que les services d'AVA actuellement offerts répondent à un besoin réel et sont très appréciés par les membres des collectivités et les utilisateurs finals de ces services comme moyen d'aider les aînés et les personnes handicapées à demeurer chez eux et à jouir d'une meilleure qualité de vie. En ce qui concerne la santé des Autochtones et les données démographiques, les tendances révèlent que le besoin du Programme s'intensifiera rapidement dans un proche avenir, à mesure que les personnes vieillissantes atteignent l'âge où elles ont d'ordinaire recours à ces services. L'existence d'écarts entre l'état de santé des Autochtones et celui des autres Canadiens signifie qu'on peut prévoir que les membres des Premières nations auront accès à ces services à peu près dix ans avant les Canadiens non autochtones.

Le financement du Programme est insuffisant, d'où d'importantes lacunes en matière de services. Même si l'autorisation d'offrir des services aux enfants en vue de répondre à leurs besoins spéciaux dans le cadre du Programme d'aide à la vie autonome a été donnée en 2003, aucun financement n'a jamais été accordé à cette fin. Au nombre des autres lacunes, signalons celles ayant trait aux services destinés aux personnes handicapées par un retard de développement ou victimes d'un traumatisme crânien, aux soins palliatifs et de relève et aux logements supervisés. Ces soins ou services ne sont offerts dans aucune des collectivités faisant l'objet d'une étude de cas dans le cadre de la présente évaluation.

Les programmes communautaires d'AVA, tant le volet des soins à domicile que celui des soins en établissement, doivent surmonter des obstacles de taille en matière de recrutement et de maintien en poste des employés, partiellement attribuables au fait que les salaires de ces derniers sont bien inférieurs à ceux accordés à l'extérieur des réserves. Ces pénuries de ressources humaines ont des répercussions sur le personnel en place qui doit composer avec une lourde charge de travail, de longues heures et le stress résultant de telles conditions.

À l'échelon communautaire, les services d'AVA à domicile, qui varient selon les régions, sont de fait intégrés au Programme de soins à domicile et en milieu communautaire des Premières nations et des Inuits au niveau de la prestation des services, sinon à celui du financement. Cela est peut-être attribuable en partie à l'absence d'une composante de financement de la prestation des services, mais il est surtout probable que cette solution pratique et de gros bon sens a été conçue par les fournisseurs de services des Premières nations afin de répondre efficacement aux besoins des clients. Les exigences relatives à un double établissement de rapports et au maintien d'un financement distinct sont réputées onéreuses dans certains cas. Des discussions sont en cours entre AINC et les responsables du Programme de soins à domicile et en milieu communautaire des Premières nations et des Inuits en vue de l'intégration à ce dernier du volet des soins à domicile des services d'AVA.

Signalons l'absence de cadre d'évaluation assorti d'indicateurs des résultats bien définis pour le Programme. Bien que le soutien des clients jusqu'à « l'autonomie fonctionnelle » soit un objectif du Programme, cette expression n'est pas définie et n'a pas d'indicateurs pour la corroborer. Dans un tel cadre, l'attribution des résultats exigerait des évaluations en fonction d'un outil d'évaluation standard et, même là, ce serait difficile à la lumière de la complexité des facteurs interdépendants liés à l'autonomie fonctionnelle. Des indicateurs plus précis permettraient de réaliser l'attribution.

L'alignement sur la décision prise par les provinces de mettre en place un système intégré et un continuum de soins assurerait la prestation des services d'AVA selon des normes qui s'apparenteraient plus à celles des programmes provinciaux.

La section suivante renferme des recommandations visant à surmonter les obstacles mis en lumière par l'évaluation du Programme d'AVA.

5.5.2 Recommandations

L'équipe d'évaluation a formulé quatre recommandations afin d'améliorer l'efficacité du Programme d'AVA.

1. Poursuivre l'initiative d'attribuer les fonds et les pouvoirs du volet à domicile au Programme de soins à domicile et en milieu communautaire des Premières nations et des Inuits;

2. Obtenir du Conseil du Trésor le financement des services d'AVA destinés aux enfants afin de pouvoir offrir ceux-ci, conformément à l'autorisation accordée en 2003;

3. Coordonner les discussions au niveau des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que des Premières nations afin de corriger d'autres lacunes relatives à l'AVA en matière de services, de résoudre les problèmes de compétences et d'élaborer une approche intégrée pour réaliser un continuum complet de modèle de soins;

4. Financer les évaluations communautaires des besoins d'AVA axés sur les collectivités et utiliser l'information comme base pour réviser les niveaux de financement actuels.

PLAN D'ACTION

Titre du projet : **Évaluation de l'incidence de l'Aide au revenu, de l'Aide à la vie autonome et du Réinvestissement de la prestation nationale pour enfants**
Projet : **#0812**
Région ou secteur : **Direction de la politique sociale et des programmes**

Recommandations (Rapports de 2007 et 2009*)	Actions	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue**
Recommandations générales			
1. Créer un groupe de travail d'évaluation composé de représentants du Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AINC, du personnel affecté aux programmes et des Premières nations pour élaborer des indicateurs de résultats pour les trois programmes qui seront significatifs et acceptables à l'échelle communautaire.	Le programme, en consultation avec les régions, a élaboré un CGRR qui présentait les objectifs du programme, les résultats escomptés et les critères d'évaluation. Le programme, en collaboration avec les régions, élabore une stratégie intégrée de mesure de rendement et de gestion du risque, qui comporte les éléments suivants : profil du programme, modèle logique, profil du risque, cadre de mesure de rendement et stratégie d'évaluation. Une fois l'ébauche préliminaire terminée, elle sera envoyée aux Premières nations qui pourront en donner leur appréciation.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	Mars 2010
2. Mettre au point un système de données et d'indicateurs standards pour toutes les régions afin de faciliter la comparabilité.	Dans le cadre de la stratégie de mesure du rendement qui fait présentement l'objet d'une mise au point, le programme déterminera des résultats et des indicateurs standards en plus de soutenir la mise en œuvre d'une collecte de données révisée et un processus de gestion.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	Décembre 2010
3. Le groupe de travail créé devrait avoir une discussion portant sur les principes de PCAP en ce qui concerne les données du programme.	Bien qu'AINC doive gérer des données à des fins de conception du programme et de responsabilisation, il s'assurera que les données du programme soient disponibles publiquement.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	De façon permanente

**Les recommandations des évaluations tenues en 2007 pour les Programmes de l'Aide au revenu et du Réinvestissement de la prestation nationale pour enfants, ainsi que celles de la revue conduite par le Programme de l'Aide à la vie autonome, ont été inclues à titre de références seulement.*

***Les échéanciers mentionnés ci-haut seront révisés sur une base trimestrielle et ajustés en conséquence.*

Recommandations pour l'Aide au revenu			
1. Élaborer, en partenariat avec des organismes pertinents, comme RHDSC, l'APN et les ministères provinciaux, une stratégie intégrée pour répondre aux besoins en matière de travail et d'emploi dans les réserves. La stratégie reconnaîtrait les besoins complexes et uniques des sans-emploi dans les réserves, notamment l'accès restreint au marché du travail, les multiples obstacles à l'emploi, les besoins en transport et le besoin de services de garde d'enfants et d'autres soutiens nécessaires, tout en améliorant les programmes de formation ou d'éducation.	Dans le cadre de la réforme des programmes sociaux et des politiques, AINC travaille de concert avec les provinces disposées à le faire et avec les Premières nations, à un processus tripartite unique pour chaque compétence. Ce processus porte sur les mesures actives visant à aider un plus grand nombre de bénéficiaires d'aide au revenu à faire la transition vers la population active. Plus particulièrement, AINC travail avec les gouvernements provinciaux à l'élaboration et à la mise en œuvre d'approches de mesures actives à l'aide d'une expertise provinciale et de services pour encourager les jeunes à conserver leur emploi plutôt que de retirer de l'aide au revenu. Ces approches tiendront compte du besoin de coordonner et d'intégrer des programmes connexes ainsi que du soutien pour poursuivre la formation, les études et l'emploi. La nouvelle conception du programme et le renouvellement des autorisations seront fondés sur les pratiques exemplaires et diffusés à l'échelle nationale.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	De façon permanente De façon permanente Mars 2011
<u>2007 (Pour référence seulement)</u> 1. Réorienter le Programme d'aide au revenu de sorte à prévoir des mesures pour aider les personnes dans le besoin à faire la transition vers le travail. <u>2007 (Pour référence seulement)</u> 4. Renforcer la coordination du Programme d'aide au revenu aux niveaux national, régional et local avec des programmes d'éducation et de développement économique et d'autres programmes sociaux			

d'AINC. Collaborer avec les partenaires du marché du travail aux paliers fédéral et provincial afin de permettre aux prestataires de l'aide au revenu vivant dans les réserves d'avoir accès à un éventail de mesures actives.			
2. À court terme, jusqu'à ce qu'une stratégie abordant les causes de la dépendance à l'aide sociale soit en place, qu'on atteigne les résultats désirés et qu'on offre un meilleur soutien pour les besoins fondamentaux : examiner la politique sur l'augmentation du financement de 2 % pour évaluer si elle correspond aux coûts de l'AR des Premières nations. 2007 (pour référence seulement) 2. Élaborer une approche axée sur les mesures actives pour fournir des programmes d'aide au revenu dans les réserves, y compris les changements organisationnels nécessaires à la mise en œuvre réussie au niveau communautaire.	Le plafond financier de 2 % a été imposé par le Conseil du Trésor à AINC en 1998. Avec l'augmentation des données démographiques des Premières nations, ce pourcentage représente une contrainte dans l'exécution du programme. Cependant, le retrait du plafond financier ne relève pas du Ministère. Le programme visant à réduire les contraintes de financement a un objectif renouvelé de conformité et de mesures actives afin de diminuer la dépendance à l'aide au revenu et d'encourager la transition vers l'emploi.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	Mars 2011
3. À court terme, s'attaquer aux pénuries de personnel à AINC et aux besoins en formation à l'échelle nationale et régionale.	Une fois que la stratégie de mesure du rendement aura été élaborée, il faudra effectuer la révision du Manuel national, du Guide national de présentation des rapports des Premières nations et des guides de formation, lesquels seront fournis au personnel régional et aux	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	Décembre 2010

2007 (pour référence seulement) 3. Améliorer les capacités des fournisseurs de services d'aide au revenu des Premières nations en leur donnant une formation adéquate et l'accès aux outils et aux systèmes d'évaluation individuelle.	Premières nations.		
4. À court terme, financer un échantillon représentatif d'évaluations de besoins communautaires qui fourniront des mesures de coûts considérables pour certains éléments, notamment les refuges, les services essentiels et le transport. ** Aucune recommandation reliée à l'évaluation de 2007.*	Au lieu de financer un échantillon représentatif d'évaluations des besoins communautaires, AINC mènera des recherches pour cerner les caractéristiques et les besoins des prestataires d'aide au revenu et des modèles de prestation de services. Ce processus soutiendra l'élaboration d'options politiques visant à réduire la dépendance et à soutenir la transition vers la population active.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	Mars 2010
5. À long terme, créer un groupe de travail composé de représentants d'AINC, des Premières nations et des provinces pour élaborer une stratégie visant à répondre aux questions de compétences et de financement de l'AR, notamment une discussion sur les coûts des besoins dans les collectivités rurales/éloignées. 2007 (pour référence seulement) 5. Par l'entremise de son Programme d'aide au revenu et d'autres programmes, et de concert avec d'autres ministères fédéraux au besoin, mettre en œuvre des stratégies de prévention pour encourager les jeunes à rester à l'école, à obtenir leur diplôme et à éviter la dépendance à l'aide sociale. Considérer des programmes de	*Voir la réponse à la recommandation n° 1 (Aide au Revenue).* L'approche du travail avec les provinces à une base progressive permettra d'assurer que les besoins géographiques et communautaires des Premières nations sont pris en considération.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes, et directeur général, Éducation	De façon permanente

transition, comme le perfectionnement scolaire et la formation professionnelle, visant les jeunes qui reçoivent de l'aide sociale.			
6. Prendre l'initiative de présenter une stratégie intégrée en matière d'éducation et de formation à RHDSC, aux organisations autochtones et aux ministères provinciaux pertinents afin de répondre aux besoins en éducation des jeunes des Premières nations en particulier, comme façon de réduire le nombre de jeunes qui optent pour l'aide sociale au lieu de poursuivre des études ou d'occuper un emploi. 2007 (pour référence seulement) 6. Améliorer l'exécution et la surveillance du programme en corrigeant les lacunes dans le volet des besoins fondamentaux, afin qu'AINC puisse planifier et gérer plus efficacement les modifications apportées par les provinces et les territoires, élaborer un programme cohérent et durable et garantir des services de nature raisonnablement comparable.	*Voir la réponse à la recommandation n° 1 (Aide au Revenue).* AINC mènera des recherches visant à cerner les caractéristiques et les besoins des bénéficiaires d'aide au revenu pour permettre de cerner la portée des besoins en matière d'études et des besoins préalables à l'emploi des jeunes des Premières nations. AINC travaillera de concert avec RHDSC et les provinces pour élaborer des approches visant à encourager les jeunes à poursuivre leurs études plutôt que de demander de l'aide au revenu.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes, et directeur général, Direction de l'éducation	Mars 2010 Mars 2011
7. Renforcer les liens avec d'autres ministères pertinents, comme RHDSC, pour rehausser l'échange d'information, de sorte que les résultats de l'emploi à long terme puissent être mesurés, et élaborer plus d'indicateurs de résultats perfectionnés à des fins d'activités d'évaluation futures.	AINC élabore une stratégie de mesure du rendement avec des résultats précis pour les programmes et des indicateurs mesurables, afin d'améliorer la capacité de surveiller l'efficacité des programmes. AINC travaillera de concert avec RHDSC, Santé Canada, les provinces et les Premières nations à la transformation du programme d'aide au revenu, de façon à pouvoir mesurer les résultats de l'emploi à partir d'une approche « passive » à « active ».	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	Mars 2010

2007 (pour référence seulement) 7. Définir clairement les résultats attendus et les mesures du rendement pour le Programme d'aide au revenu et préciser les responsabilités liées à la surveillance, à la mesure et à l'établissement de rapports sur l'efficacité et les retombées du programme.			

Recommandations pour le Réinvestissement de la prestation nationale pour enfants			
1. Engager une discussion officielle avec les organisations des Premières nations et le personnel régional d'AINC sur la façon la plus efficace de s'attaquer aux questions des rapports, de sorte que des résultats considérables puissent être mesurés.	AINC travaillera avec ses bureaux régionaux et les Premières nations pour cerner les résultats et les indicateurs du rendement, ainsi que l'élaboration d'outils appropriés pour la collecte de données, afin de faire l'objet d'un test avec la mise en œuvre complète. Le programme de RPNE d'AINC rétablira le Groupe de travail sur le RPNE d'AINC à l'AC et dans les régions pour travailler à l'évaluation des incidences de la PNE/du RPNE, des données, des rapports, des résultats, de la recherche stratégique, des pratiques exemplaires, en plus d'améliorer les relations de travail de collaboration avec les partenaires pertinents.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	Septembre 2010 Automne 2009
2007 (pour référence seulement) 1. Examiner les cinq secteurs d'activité de l'Initiative de RPNE pour évaluer dans quelle mesure ils sont harmonisés avec les pratiques et priorités provinciales et territoriales identifiées dans la documentation, et déterminer quelle combinaison de secteurs d'activité serait la plus efficace pour obtenir les résultats souhaités dans les réserves.			

2. Recommander aux régions qu'elles adoptent un régime de gestion semblable à celui de la région de la Saskatchewan, qui s'occupe des tâches suivantes : • présenter des attentes claires; • fixer des objectifs dans la collaboration avec les Premières nations; • communiquer l'intention du RPNE; • fournir du soutien aux propositions de projets. <u>2007 (Pour référence seulement)</u> 2. Renforcer les lignes directrices de l'Initiative de RPNE de manière à ce qu'elles offrent une orientation adéquate et aident les collectivités à axer leurs efforts en fonction d'un plan permettant de cibler uniquement les activités clés qui contribuent à réduire la pauvreté et à favoriser la participation au marché du travail.	Les régions sont tenues d'adopter un régime de gestion semblable au modèle de la Saskatchewan. La pratique de gestion en ce qui concerne le RPNE sera à l'ordre du jour lors de la réunion nationale du RPNE d'AINC (à la fin de l'été 2009). Conformément à la conception de l'Initiative de prestation nationale pour enfants, dont le RPNE est une composante, la gestion et les programmes de RPNE doivent être dans le contexte des réalités P/T/ régionales; l'AC travaillera avec chaque région, en plus de les soutenir, pour renforcer son régime de gestion et ses soutiens dans le contexte du développement social Provinciale/Territoriale/régional de référence.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	Août 2009 De façon permanente
3. Revoir les mécanismes pour éviter le comptage multiple des participants au programme.	AINC travaillera de concert avec les bureaux régionaux, les Premières nations, RHDSC (Initiative de PNE) et les Premières nations pour élaborer un modèle amélioré de proposition de projet et un outil de présentation des rapports, afin de recueillir de l'information précise sur les activités et les bénéficiaires du RPNE, et fournir plus efficacement de l'information pour évaluer les résultats, avec la possibilité de tester et de mettre en œuvre le nouvel outil.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes, et les directeurs généraux régionaux	Septembre 2010

	Une réunion nationale est provisoirement prévue pour août 2009, pour élaborer des stratégies et aller de l'avant avec les améliorations des résultats/rapports du RPNE.		Automne 2009
2007 (pour référence seulement) 3. Collaborer avec Ressources humaines et Développement social Canada et l'Agence de revenu du Canada afin d'évaluer la pertinence et les répercussions dans les réserves des autres composantes de la PNE. 2007 (pour référence seulement) 4. Renforcer les liens et améliorer la coordination entre les programmes de RPNE, d'aide au revenu, d'AINC et des autres ministères qui offrent un éventail de mesures actives et d'autres services de soutien aux familles à faible revenu. 2007 (pour référence seulement) 5. Élaborer une stratégie de mesure du rendement propre à l'Initiative de RPNE et en surveiller en permanence les résultats, et modifier en conséquence le modèle de présentation de l'information de l'Initiative de RPNE afin de s'assurer qu'il permet de saisir l'information sur les résultats.			

Recommandations de l'Aide à la vie autonome			
1. Continuer l'initiative visant à transférer le financement et l'autorisation de la composante « à domicile » au PSDMCPNI. 2007 (pour référence seulement) 1. La gestion du programme, de concert avec les bureaux régionaux, les collègues de Santé Canada, les représentants provinciaux/territoriaux et les Premières nations, devrait renouveler le cadre du programme et des politiques de l'AVA pour examiner les exigences des services et les soins en établissement à long terme des personnes qui ont des besoins spéciaux et de leur famille.	Approche globale : dans un contexte plus large, le programme d'AVA vise à adopter un système intégré et coordonné de soins continus des Premières nations dans les réserves qui répond mieux aux besoins des aînés, et des adultes et des enfants aux prises avec une déficience ou une maladie chronique. Le Document sur l'analyse des options (2008) préparé pour le Groupe de travail mixte sur les soins continus, ainsi que l'Examen du Programme d'aide à la vie autonome (2008), représentent des documents clés qui aideront à déterminer les orientations futures du programme. L'analyse tiendra compte des recommandations, notamment les exigences des services, comme l'amélioration de l'accès aux services pour les bénéficiaires des Premières nations, une meilleure conformité aux pratiques provinciales/territoriales, et l'amélioration de l'efficacité des programmes. AINC continuera de travailler de concert avec SC pour améliorer la prestation des services à domicile et répondre efficacement aux besoins des personnes des PN (et des Inuits), en explorant les options des services fédéraux de soins à domicile et à donner des conseils les concernant. Le Document sur l'analyse des options présenté au Groupe de travail mixte sur les soins continus en juillet 2008 avait inclus l'intégration des services de soins à domicile dans deux des trois options proposées, remarqué que l'intégration améliorerait l'accès aux services de soins à domicile, permis une meilleure conformité aux pratiques provinciales de soins à domicile et amélioré l'efficacité du programme.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	À déterminer

2. Obtenir le financement du Conseil du Trésor pour les services d'Aide à la vie autonome destinés aux enfants afin d'être en mesure d'offrir les services instaurés en 2003. 2007 (pour référence seulement) 2. La gestion du programme devrait considérer séparer le financement pour l'AVA à domicile et élaborer une méthodologie de financement pour chaque composante du programme. L'intégration de l'AVA à domicile avec le Programme de soins à domicile et en milieu communautaire avancerait l'accomplissement de cet objectif.	AINC procédera à une évaluation des besoins dans les secteurs du placement familial, y compris le soutien à la vie autonome, et des soins en établissement pour prendre une décision sur l'orientation à adopter pour ce programme. AINC analysera les besoins sociaux et non médicaux des enfants handicapés et les coûts associés pour suggérer des choix concernant l'orientation future du programme pour cette population. AINC procède actuellement à la révision des méthodes de financement provinciales et territoriales reliées aux clients de soins en établissement dans les réserves et, à la lumière de cette révision, rédigera une déclaration de principes pour clarifier les rôles et responsabilités en ce qui a trait au soutien financier.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	Septembre 2009 Avril 2009 Mars 2010
3. Coordonner les discussions aux niveaux fédéral, provincial, territorial et des Premières Nations afin de régler toute autre lacune des services d'aide à la vie autonome, résoudre les questions de compétence et concevoir une approche intégrée pour assurer un continuum complet de services.	*Voir la réponse à la recommandation n° 1 (l'Aide à la vie autonome).* AINC continuera de participer aux comités et groupes de travail à multiples intervenants (c.-à-d. le Groupe de travail mixte sur les soins à long terme et le Groupe de travail sur les soins de santé à domicile et en milieu communautaire du Comité du Partenariat fédéral pour les soins de santé) afin d'étudier les façons possibles de régler les lacunes en matière d'aide à la vie autonome dans les réserves.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	Mars 2010

2007 (pour référence seulement) 3. La gestion du programme, de concert avec Santé Canada, devrait envisager l'intégration officielle des soins à domicile et du soutien communautaire du programme d'AVA et des soins à domicile et en milieu communautaire.			
4. Financer l'évaluation des besoins en Aide à la vie autonome dans les collectivités et utiliser les résultats de cette évaluation pour réviser les niveaux actuels de financement. 2007 (pour référence seulement) 4. La gestion du programme, de concert avec Santé Canada, devrait envisager de faire un essai mixte de modèles intégrés d'accès unique aux soins continus dans les régions partout au pays, et à partir du résultat de ces essais, élaborer une stratégie à long terme pour l'intégration des services et l'accès à ceux-ci. 2007 (pour référence seulement) 5. La gestion du programme, de concert avec les bureaux régionaux et les Premières nations, devrait entreprendre l'examen des questions de prestation de services relativement à la formation du personnel de première ligne.	*Voir la réponse à la recommandation n° 1 (l'Aide à la vie autonome).* Les allocations de subsistance actuelles d'AINC sont basées sur une formule de financement historique permettant une augmentation de 2 % par année. Toute proposition pour réviser cette formule sera basée sur l'évaluation des besoins effectuée dans les secteurs du placement familial et des soins en établissement.	Directeur général, Direction de la politique sociale et des programmes	Mars 2010

2007 (pour référence seulement) 6. La gestion du programme, de concert avec les bureaux régionaux, devrait entreprendre une évaluation des risques complète du programme d'AVA pour déterminer le niveau de supervision et de conformité requis pour gérer raisonnablement les risques dans la prestation du programme et des services.			
2007 (pour référence seulement) 7. La gestion du programme, de concert avec les bureaux régionaux, devrait développer le placement familial à titre de composante de service complète dans les régions.			

Approuvé par :

_____ _____

Christine Cram
Sous-ministre adjointe
Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social

Date